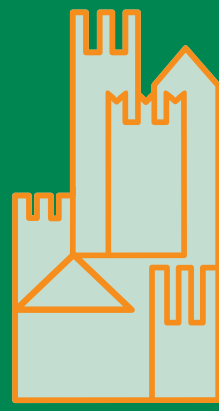
Le partecipazioni dei Comuni nelle public utilities locali

Il quadro delle regole, la dimensione del fenomeno e la percezione delle collettività

Contributi al dibattito

iFEL Fondazione ANCI



Dossier

Le partecipazioni dei Comuni nelle public utilities locali

Il quadro delle regole, la dimensione del fenomeno e la percezione delle collettività

Contributi al dibattito

---

iFEL Fondazione ANCI

Dossier

Fondazione IFEL
Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.

A cura di: *Laura Chiodini* e *Valeria Andreani*.

Il Capitolo 1 e il Capitolo 4 sono stati elaborati da *Luisa Sciandra*.
Il Capitolo 2 è stato elaborato da *Alessandro Gargani*
e *Michela Villani*. Il Capitolo 3 è stato elaborato da *Carmine Pappalardo*.
Il Capitolo 5 è stato elaborato da *Cataldo Ferrarese*.

L' Approfondimento in allegato al presente dossier relativo
alle dinamiche economico-finanziarie delle società di gestione
dei servizi pubblici e gli scenari di riferimento per il finanziamento
degli investimenti sono a cura di *Alessandro Iadecola*
e *Roberto Mostacci* di Cresme Consulting.

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
www.backup.it

Indice

Introduzione 5

Parte prima

Partecipazioni Comunali e *public utilities* 11

Capitolo 1. Le partecipazioni societarie dell'Ente locale nelle *public utilities*: l'evoluzione del quadro normativo di riferimento 13
Capitolo 2. Le imprese partecipate dai Comuni italiani 35
Capitolo 3. Servizi pubblici locali: la qualità dei servizi nella percezione dei cittadini 103

Parte seconda

La *governance* del gruppo locale: il bilancio consolidato 139

Capitolo 4. Il gruppo pubblico locale ed il bilancio consolidato: aspetti definitori e quadro normativo 141
Capitolo 5. Il bilancio consolidato: analisi e valutazione di alcune esperienze 157

Allegato/Approfondimento

I meccanismi di finanziamento degli investimenti a supporto dei servizi pubblici locali 203

Capitolo 6. Le principali dinamiche economico-finanziarie delle società di gestione dei servizi pubblici 207
Capitolo 7. Gli scenari di riferimento per il finanziamento degli investimenti 239

Bibliografia 277

Introduzione

Negli anni più recenti i processi di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi degli Enti Locali hanno assunto dimensioni di rilievo, come parte di un più ampio disegno di riforma dell'azione amministrativa e di razionalizzazione della spesa pubblica. Il trasferimento (parziale o completo) all'esterno di funzioni un tempo svolte direttamente dalle amministrazioni locali ha dato luogo ad un processo articolato che si sostanzia nel passaggio della produzione di servizi dalla sfera pubblica a soggetti separati, ma prevalentemente pubblici, costituiti secondo le norme del diritto privato. Il quadro che ad oggi emerge, grazie anche alla diffusione di studi e di nuove e dettagliate banche dati[1], evidenzia come la proprietà e/o controllo di imprese ed altri organismi da parte dei governi locali presenti nel nostro paese connotati rilevanti, sia per il giro di affari che per gli impatti, effettivi o potenziali, sui territori in cui insistono. Questo fenomeno ha riguardato principalmente (sebbene in modo non esclusivo) i servizi pubblici locali a

1 Per quel che attiene la dimensione del capitalismo municipale, recentemente è fiorita una serie di contributi che hanno iniziato a misurare e definire con maggior dettaglio e accuratezza i contorni del fenomeno (Bortolotti, Pellizzoli e Scarpa, 2007; Civicum, vari anni; Corte dei Conti, 2007). Si tratta principalmente di lavori che si focalizzano sulle caratteristiche degli organismi partecipati e si incentrano sugli assetti proprietari e di governance, i risultati gestionali conseguiti e i relativi settori di operatività. La costituzione di nuove e aggiornate banche dati ha certamente favorito questa prospettiva di analisi, rendendo disponibili sia microdati (Unioncamere, 2007) che dati aggregati per comparto (Confservizi, vari anni; Conti Pubblici Territoriali, vari anni).

rilevanza economica (le cosiddette public utilities), tradizionalmente gestiti "in economia" dalle amministrazioni comunali ma da diversi anni interessati da un intenso processo di riforma. Infatti, dai primi anni Novanta, con l'acuirsi dei problemi di finanza pubblica, è apparso indifferibile l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la governance delle public utilities, settori di intervento chiave delle amministrazioni pubbliche locali per la forte valenza sia economica che sociale. Tale processo, sebbene caratterizzato da frequenti modifiche e stratificazioni di interventi, a tratti disorganici, presenta come tratto distintivo la promozione di una maggiore autonomia della gestione dei servizi e la sua conseguente emancipazione (sebbene non sempre completa) dal tradizionale rapporto di organicità con l'Ente locale.

Sebbene l'attuale configurazione sia stata favorita, e a tratti sollecitata, dal legislatore statale - che a partire dagli anni '90 ha più volte espresso un esplicito favore per il ricorso a strumenti societari per la gestione di servizi a rilevanza economica - è tuttavia mancata, in questi anni, una regia unitaria e chiara di tali trasformazioni. Infatti, se da una parte, per promuovere forme di gestione efficienti ed industriali si sono messe in essere misure pro concorrenziali e di apertura ai capitali privati, favorendo la diffusione delle società miste pubblico-private, dall'altra tali interventi hanno mancato di organicità e linearità contribuendo così ad accrescere l'incertezza normativa dei mercati di riferimento. Ci si riferisce, ad esempio, alle disposizioni che prevedono l'obbligo di cessione delle quote o di partecipazione che sono state introdotte e confermate da alcune norme nel 2011 e che non hanno ancora trovato una loro piena realizzazione.

L'indagine sino ad ora condotte sull'argomento si sono essenzialmente incentrate sulle caratteristiche degli organismi partecipati, i loro assetti proprietari, i risultati gestionali e le ripercussioni sui territori in cui insistono. Meno attenzione è stata dedicata all'analisi dei nessi finanziari tra Comune e partecipate e i conseguenti effetti, attuali e prospettici, sugli equilibri di bilancio, sulle finanze comunali e sulle ripercussioni sui territori e le collettività di riferimento. La carenza di lavori su questo argomento è riconducibile principalmente alla difficoltà di una ricostruzione accu-

rata e dettagliata dei flussi finanziari tra le imprese partecipate e gli Enti locali di riferimento. Questa circostanza si connette al processo stesso di esternalizzazione che ha dato luogo a nuovi assetti organizzativi comunali ed intrecci azionari i cui effetti non risultano immediatamente percepibili nei documenti contabili delle amministrazioni.

Il lavoro si propone di analizzare nel dettaglio questi aspetti poiché il tema delle partecipazioni degli enti locali è tornato di recente nuovamente al centro dell'attenzione del legislatore. Infatti, da una parte si sono aggiunti nuovi tasselli alla riforma dei servizi pubblici locali, con interventi diretti ad incidere sia su aspetti connessi all'apertura della concorrenza sia sulle compagini proprietarie delle società di gestione dei servizi stessi. Dall'altra, nell'ambito della riscrittura degli assetti istituzionali delle autonomie locali di matrice federalista, è sorta la necessità di tener conto anche dei nuovi assetti organizzativi sorti dall'interazione del Comune e le varie entità partecipate. L'esigenza di garantire regole e governance maggiormente trasparenti ha ispirato la definizione di regole contabili uniformi e schemi di bilancio consolidato in grado di rappresentare il complesso delle articolate realtà comunali e dei vari soggetti facenti capo, parzialmente o totalmente, agli enti stessi. E' quanto dispone la legge 42/2009 (la "legge quadro" del federalismo) e la legge delega connessa a questi aspetti (Decreto legislativo n.118/2011) che prevedono l'obbligo per i Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti di una rendicontazione contabile consolidata sia per soddisfare il fabbisogno informativo esterno, come strumento di accountability, sia interno nel processo di programmazione, controllo e strategia unitaria delle attività del "gruppo pubblico locale".

Il lavoro si propone di analizzare nel dettaglio questi aspetti ed è strutturato in due parti.

Nella prima è presentato un inquadramento del fenomeno, sia per quel che attiene la normativa di riferimento, sia per quel che riguarda le informazioni quantitative disponibili. Sono, infatti, illustrati i dati tratti da Unioncamere che fotografano, per il 2010, l'entità delle partecipazioni de-

tenute dai Comuni italiani e i relativi ambiti di operatività. Un apposito capitolo è poi dedicato ad una valutazione della percezione della qualità dei servizi da parte dei cittadini/utenti. Infatti, i cambiamenti organizzativi descritti generano la necessità non solo di verificare il raggiungimento di un adeguato livello di efficienza nel processo di erogazione dei servizi pubblici, ma anche garantire un'adeguata offerta qualitativa dei servizi stessi, definendo come priorità la soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

La seconda parte del lavoro è dedicata al bilancio consolidato. Viene analizzato il quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione alle iniziative più recenti che riguardano l'introduzione dell'obbligatorietà del ricorso di tale nuova rendicontazione contabile (Legge 5 maggio 2009, Principio Contabile n. 4, riforma della carta delle autonomie, ecc.) e sono illustrate nel dettaglio le esperienze di alcuni Comuni italiani che hanno redatto il bilancio consolidato con le società da esse partecipate. Le esperienze descritte attestano come, nonostante l'assenza di un esplicito vincolo normativo, sia comunque sorta in diverse amministrazioni comunali l'esigenza di avvalersi di un apposito strumento per poter orientare, regolare e monitorare, in modo coerente ed unitario, il complesso assetto organizzativo del gruppo comunale indotto dai processi di esternalizzazione. Si sottolinea, inoltre, che tali documenti contabili, pur costituendo un utile strumento informativo del gruppo aziendale, devono essere utilizzati con estrema cautela nella comparazione sia territoriale che temporale, sia per la loro natura ancora "sperimentale", sia per l'eterogeneità di metodi adottati, sia tra i vari Comuni, sia nel tempo tra i Comuni stessi (in particolare, le entità consolidate non rappresentano un insieme stabile nel tempo e i confini del consolidamento possono variare da anno ad anno, sia per modifiche connesse alle caratteristiche delle aziende coinvolte - può variare l'entità della partecipazione posseduta dall'ente locale- , sia per modifiche nei servizi gestiti o nella normativa di riferimento).

Infine, uno specifico approfondimento è dedicato ai meccanismi di finanziamento degli investimenti a supporto dei servizi pubblici locali, anche alla luce dell'evoluzione della normativa di riferimento, attraverso un'ap-

profondita analisi della struttura patrimoniale, delle dinamiche tra reddito e investimenti e delle principali linee di tendenza che hanno caratterizzato negli ultimi anni il settore dei servizi pubblici locali. Uno specifico capitolo è, poi, dedicato ad individuare i possibili scenari di riferimento per il finanziamento degli investimenti, in un contesto di scarsità di risorse pubbliche, di fabbisogno di investimenti infrastrutturali, di indebitamento delle società o dei Comuni azionisti nei confronti del sistema finanziario con il conseguente incremento degli oneri per il pagamento del debito.

Parte prima

Partecipazioni Comunali e *public utilities*

Capitolo 1.

Le partecipazioni societarie dell'Ente locale nelle *public utilities*: l'evoluzione del quadro normativo di riferimento

1. Introduzione

Il ricorso a strumenti societari per esercitare attività nell'interesse dei Comuni o per svolgere funzioni di loro competenza è cresciuto in maniera significativa negli ultimi anni, concorrendo alla definizione di formule organizzative alternative alla tradizionale gestione diretta ed "in economia". Infatti, il trasferimento (parziale o completo) all'esterno di funzioni un tempo svolte direttamente dalle amministrazioni locali ha dato luogo ad un processo articolato che si sostanzia nel passaggio della produzione di servizi dalla sfera pubblica a soggetti separati, ma prevalentemente pubblici, costituiti secondo le norme del diritto privato.

L'attuale configurazione - proprietà e/o controllo di imprese da parte dei governi locali- è stata favorita, o addirittura sollecitata, dal legislatore statale che, specie negli anni più recenti ha espresso un evidente favore per il ricorso alle formule societarie per lo svolgimento di attività di servizio, o di interesse pubblico, di competenza specifica degli enti territoriale[1]. Tale impostazione ha trovato, inoltre, diretto supporto nella indicazioni

1 Ciò, come si vedrà, sino a giungere ad una previsione di carattere più generale quale l'art. 29 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 con cui si autorizzano esplicitamente le cosiddette "esternalizzazioni".

comunitarie sulle varie tipologie di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI), in cui le società miste pubblico-private rientrano[2].

Dal punto di vista normativo, le varie tappe che hanno guidato tali trasformazioni si sono avviate a livello locale nei primi anni '90 del secolo scorso, per poi articolarsi in un intervento riformatore più ampio – e non ancora concluso - che ha interessato principalmente (sebbene non esclusivamente) i servizi pubblici locali e le relative modalità di gestione e di affidamento. Infatti, è soprattutto il comparto delle public utility a rilevanza economica (servizi idrici, trasporti locali, rifiuti ed energia) che negli anni più recenti ha visto modificare in modo significativo le proprie prospettive evolutive e, contestualmente, le modalità e le forme dell'intervento pubblico. Servizi tradizionalmente gestiti in economia dalle municipalità, le *public utility* rappresentano settori privilegiati dell'intervento comunale, sia per la forte valenza pubblica che li contraddistingue sia per il carattere remunerativo del servizio.

Il tema delle partecipazioni degli Enti locali è tornato, soprattutto negli anni più recenti, nuovamente al centro del dibattito sia politico che istituzionale. Infatti, da una parte si sono aggiunti nuovi tasselli alla riforma dei servizi pubblici locali, con interventi volti ad incidere sia su aspetti connessi all'apertura alla concorrenza, sia su aspetti connessi agli assetti proprietari delle società di gestione dei servizi stessi (su cui, da ultimo, pesano gli esiti dei quesiti referendari del giugno 2011). Dall'altra, nelle recenti manovre e negli interventi correttivi di finanza pubblica, sono state inserite disposizioni che specificamente intervengono sul tema delle partecipazioni detenute dagli Enti locali, ponendo ad essi espliciti limiti

2 Nel febbraio 2008, la Commissione europea ha poi pubblicato una comunicazione interpretative sul PPP istituzionalizzato (Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP) C(2007)6661, Brussels, 05.02.2008. La Commissione, infatti, accogliendo i risultati emersi in parte della letteratura sia teorica che empirica per quel che attiene la relazione tra proprietà e performance, suggerisce di implementare e promuovere diverse forme di partenariato pubblico-privato che soddisfino le attitudini dei vari contesti nazionali. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm

e/o divieti alla detenzione di quote di società che svolgono attività non strettamente connesse ai loro fini istituzionali. Nonostante alcune difficoltà interpretative, l'ambito di applicazione di queste disposizioni non dovrebbe riguardare i servizi pubblici locali (i servizi di interesse generale sono, infatti, esclusi dagli obblighi di cessione/liquidazione). Tuttavia, è presumibile attendersi ripercussioni sull'intero assetto organizzativo e sui "pacchetti" proprietari delle amministrazioni locali.

Nelle pagine che seguono si delineano inizialmente i tratti salienti delle principali iniziative in materia di servizi pubblici locali. Gli ultimi paragrafi sono invece dedicati ad illustrare le disposizioni normative in tema di partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni locali. Dall'analisi emergerà che, nonostante l'attivismo normativo che ha contraddistinto gli anni più recenti, rimangono ancora aperte diverse criticità poiché il quadro delle regole in materia non ha trovato ancora una piena e compiuta realizzazione.

2. Le riforme dei servizi pubblici locali: principi e caratteristiche

Il quadro normativo dei servizi pubblici locali, dopo un periodo di sostanziale stabilità durato per quasi un secolo (dalla prima Legge sulla municipalizzazione, la cosiddetta "Legge Giolitti"[3]), ha evidenziato, a partire dai primi anni novanta[4], un rilevante dinamismo, sebbene non sempre lineare, con frequenti modifiche e stratificazioni di disposizioni a tratti disorganiche[5]e[6]. Un elemento che comunque caratterizza il succedersi

3 Legge 29 marzo 1903, n. 103.

4 Tale processo ha preso corpo intorno alla seconda metà del secolo scorso anche in seguito ad alcune disposizioni normative che lo hanno esplicitamente stimolato. Tra queste l'introduzione, nel 1980, del bilancio tipo (adeguato, nel 1995, alla IV direttiva CEE) che ha determinato il passaggio dalla contabilità finanziaria, tipica degli enti pubblici, a quella economica creando i presupposti per misurare il costo industriale del servizio e per valutarne l'efficienza e l'economicità.

5 Si rimanda a Sabatini (2008).

6 La riforma dei servizi pubblici locali rappresenta, infatti, uno dei temi maggiormente controversi nell'attuale panorama della politica economica italiana (Petretto, 2003; Massarutto, 2002).

irregolare di questi interventi è la costante ricerca di formule organizzative economicamente sostenibili per la gestione dei servizi stessi e, in particolare, la spinta verso condotte maggiormente ispirate a logiche imprenditoriali ed efficientiste.

I vari interventi riformatori si sono articolati lungo due principali linee di azione, tra loro strettamente connesse e comunemente finalizzate a ripensare l'organizzazione delle utility locali in chiave industriale: la prima è stata diretta alla modifica delle forme di gestione, la seconda è invece intervenuta sulle modalità di affidamento del servizio, principalmente mediante la promozione di assetti di mercato concorrenziali (Termini, 2004). Congiuntamente tali azioni hanno concorso ad alimentare due processi di radicale trasformazione del contesto istituzionale ed economico di riferimento delle utilities. Il primo ha riguardato i principi che informano l'organizzazione e la gestione dei servizi stessi (la distinzione tra il carattere pubblico del servizio e la natura, pubblica o privata, del gestore; la separazione tra le funzioni di "fornitore", "produttore" e "regolatore"; la non necessaria identificazione tra servizio pubblico e riserva di attività); il secondo ha riguardato la ridefinizione delle modalità dell'intervento pubblico nei mercati con il progressivo passaggio dal monopolio e dalla tradizionale regolamentazione amministrativa a misure pro-concorrenziali e non discorsive degli assetti del mercato (Ammannati, Galbiati e Nizzi, 2003).

3. Un decennio di interventi tra alti e bassi: dalla legge n. 142/90 al d.lgs. n. 267/2000

A compiere una scelta decisiva in favore della possibilità per gli enti territoriali di esercitare il servizio pubblico tramite una società per azioni è la legge 142 dell'8 giugno 1990[7]. Le società miste pubblico-private rap-

7 L'art. 22 (nel testo originario) prevedeva al comma 3 lett. e), che i Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici in diverse forme, tra cui a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

presentano, infatti, una delle novità introdotte nell'ambito delle diverse opzioni per la gestione dei servizi pubblici locali a disposizione degli enti titolari dei servizi stessi[8]. In particolare, si prevede per la prima volta la possibilità di affidare in concessione la gestione delle *local utilities* anche a società per azioni, a prevalente capitale pubblico[9]. In questa prospettiva, quindi, la società mista si profila come un modello organizzativo alternativo a disposizione dell'amministrazione locale nel quadro del suo potere autonomo e discrezionale di organizzazione del servizio pubblico.

Sono di poco successive alcune misure che rimuovono il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria: la legge 498/92[10]indica, infatti, la società a prevalente partecipazione privata come possibile forma gestionale di servizi pubblici. Per questa, inoltre, è disposta l'adozione di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato (secondo il sistema della procedura concorsuale ristretta).

A conferma di un deciso favore nei confronti della forma societaria, si muovono anche le successive disposizioni contenute nella Legge n. 127 del 15 maggio del 1997 (la cosiddetta "Bassanini bis") che prevedono agevolazioni fiscali e atti unilaterali per la trasformazione delle aziende speciali esistenti in società per azioni[11]. La "Bassanini bis" amplia, inol-

8 Già in precedenza si consentiva all'ente locale la partecipazione a società di capitali insieme a partner privati, sulla base del generale riconoscimento in capo all'ente di una capacità negoziale di diritto Comune. Successivamente alla l. n. 142/1990, l'utilizzo dello schema negoziale della società mista è stato ammesso anche al di fuori dell'area dei servizi pubblici.

9 Sebbene la possibilità di gestione dei servizi pubblici mediante compagnie pubblico-private fosse già stata contemplata nel 1934, la normativa del 1990 adotta per la prima volta una serie di norme per un governo organico delle stesse (Bognetti e Robotti, 2002). La disposizione, dopo aver chiarito che la titolarità dei servizi pubblici è mantenuta in capo agli Enti locali, individua le modalità attraverso le quali è possibile provvedere alla gestione individuandole nella gestione in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione e, infine, "a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (lettera e del 3° comma).

10 Art. 12 della Legge 23 dicembre 1992, n. 498.

11 Si tratta della società per azioni "trasformata" derivata dalla trasformazione per atto unilaterale di una preesistente azienda speciale (in cui l'ente diviene socio unico per un periodo di due anni).

tre, le tipologie di società miste a disposizione dell'Ente locale, includendo anche le società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio. La norma si riferisce, quindi, non solo a società costituite dall'ente locale per la gestione del servizio, ma anche a soggetti già esistenti di cui l'amministrazione locale può acquisire quote di partecipazione. Le disposizioni vengono quindi a delineare un nuovo modello di gestione fondato sulla potestà legislativa degli Enti locali, ma non necessariamente sulla gestione diretta e sulla proprietà maggioritaria pubblica.

Nella seconda metà degli anni '90 si susseguono una serie di progetti di riforma della disciplina generale che giungono a diversi livelli di discussione parlamentare senza tuttavia portare mai a compimento l'iter legislativo[12]. Infatti, il Testo Unico degli Enti locali emanato nel settembre 2000 (d.lgs 267/00) [13] per quel che riguarda i servizi pubblici locali si limita a sistematizzare le norme già esistenti e a recepire le novità introdotte dalle revisioni degli anni novanta, senza inserire alcuna novità sostanziale rispetto a quanto sino ad ora illustrato[14].

In questo stadio della scrittura del quadro normativo, mentre è pacifico che la gestione del servizio possa essere affidata direttamente alla socie-

12 Differentemente dalle discipline settoriali, il progetto di revisione organica della legge 142 (dd. 1388 del 1 ottobre 1996) ha conosciuto alterne vicende parlamentari che hanno comportato dapprima una riscrittura delle disposizioni rilevanti da parte della Commissione affari istituzionali del Senato (il cosiddetto "emendamento Vigneri" dell'agosto 1997), in seguito lo stralcio del progetto generale (il cosiddetto 1388-ter), sino a giungere nel maggio del 1999 al d.d.l. 4014 approvato dal Senato nel giungo del 2000 e trasmesso alla Camere (n. 7042) senza tuttavia arrivare alla sua definitiva approvazione. Per un'analisi in chiave economica dei diversi progetti di riforma si rimanda a Petretto (2001).

13 Il d.lgs. n. 267/2000 "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali". La disciplina sulla gestione dei servizi pubblici locali è stata trasfusa negli artt. 113 e seguenti, che hanno recepito gli interventi normativi succedutisi negli anni precedenti.

14 Unica eccezione, in questo quadro, è l'approvazione di alcune leggi settoriali, a partire dalla "legge Galli" (l. 36/94 in materia di risorse idriche), dovute anche alla necessità di recepire la normativa comunitaria in materia di igiene ambientale e rifiuti (d.lgs. 22/97), di trasporto pubblico locale (d.lgs. 422/97 modificato poi con il d.lgs. 400/99), di energia elettrica (d.lgs. 79/99) e infine di gas (d.lgs. 164/2000).

tà mista, non sono invece ancora indicate con chiarezza le modalità di scelta del partner privato che affianca l'ente nella compagine sociale e, dunque, nella gestione (ciò vale però solo per le società a capitale pubblico di maggioranza, giacché per la società mista con capitale pubblico minoritario è già espressamente previsto l'espletamento delle procedure di evidenza pubblica). Su questo tema l'intervento chiarificatore giunge dalla giurisprudenza che ha prevalentemente affermato la necessità che la scelta del socio privato di minoranza sia guidata dal principio della trasparenza dell'azione amministrativa e della libertà di mercato, propri del diritto interno e di quello comunitario, e, dunque, debba avvenire attraverso l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica.

Sulla spinta del diritto comunitario[15], nel 2001 la legge n. 448/2001 (art.35) ha riscritto la normativa in materia di servizi pubblici modificando profondamente la connotazione delle società miste. In primo luogo, viene introdotta una diversa disciplina fra i servizi pubblici locali a rilevanza industriale e quelli privi di rilevanza industriale. La linea di demarcazione tra le due tipologie è individuata dal diverso impatto esercitato sull'assetto concorrenziale: è privo di rilevanza industriale il servizio che per sua natura e per i vincoli cui è sottoposta la sua gestione è irrilevante ai fini della tutela della concorrenza. Per i primi la normativa sancisce il principio della gara per la gestione di reti, impianti e servizi[16], nonché l'applicazione generalizzata del contratto di servizio come strumento di regolazione dei rapporti tra società affidataria della gestione e amministrazioni aggiudicative; per i secondi è invece mantenuta il regime dell'affidamento diretto. Inoltre, per i servizi a rilevanza industriale è prevista la trasformazione delle aziende e consorzi in società di capitali entro il 30 giugno 2003[17]. Infatti, per i servizi

15 In particolare, data l'esigenza di tutelare il principio della libera concorrenza di cui all'art. 43 e 49 del Trattato istitutivo della CE.

16 Reti e impianti rimangono comunque di proprietà dell'Ente locale.

17 Per il settore idrico, tuttavia, l'art. 35 consentiva alle Autorità d'ambito di provvedere all'affidamento in house entro 18 mesi dall'entrata in vigore, termine successivamente elevato a 24 mesi, per una durata non superiore a cinque anni, con l'obbligo di cedere entro due anni dall'affidamento almeno il 40 per cento del capitale.

a rilevanza industriale è disposto l'impossibilità di affidamento diretto a società miste (indipendentemente dall'entità della partecipazione dell'ente), e l'obbligo dell'affidamento esclusivo a società di capitali individuate mediante procedura ad evidenza pubblica[18].

Nella stessa Legge (art.29) è poi, di fatto, riconosciuta la facoltà di ricorrere all'istituto delle esternalizzazioni. Le procedure di esternalizzazione dei servizi pubblici prevedono una differenziazione di inquadramento normativo per i casi nei quali il servizio riguardi prestazioni strumentali o di supporto all'attività dell'ente pubblico, o attività destinate alla collettività. In questo ultimo caso sono previste specifiche normative di settore, che si aggiungono a quelle previste per le public utilities degli Enti locali.

Con il d.l. 30 settembre 2003, 269 (art. 14) [19] e altri interventi, il Legislatore, di fatto, ritorna sui propri passi sia riallargando gli spazi riservati alle società miste sia ridimensionando la generalizzazione del principio della gara per l'affidamento del servizio pubblico[20]. Per quel che attiene il primo aspetto, le partnership pubblico private tornano ad assumere un ruolo centrale nell'architettura organizzativa dei servizi pubblici locali[21].

---

18 Per un'analisi in chiave economica si rimanda a Riordan e Sappington, 1987; Petretto 2001.

19 D.L. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito in legge dalla L. Conv. n. 326 del 2003, con le successive modifiche apportate dalla Legge 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004),

20 Viene, inoltre, sostituita la nozione di diritto a rilevanza industriale con servizi di interesse economico, secondo la nozione europea. L'art. 113 non norma tuttavia né il trasporto locale né il gas naturale e l'elettricità, per i quali prevale la normativa di settore.

21 In ordine alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, il nuovo comma 5 dell'art. 113 modifica, nuovamente e integralmente, la precedente disciplina, prevedendo tre possibili modalità di gestione:
- con conferimento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- con conferimento "a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche";
- con conferimento a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello eser-

Per quel che attiene invece il secondo aspetto, viene meno la generalizzazione dell'obbligatorietà delle gare e viene riconosciuta la possibilità di affidare in via diretta la gestione dei servizi alle società in house[22]: in questo modo il legislatore recepisce i criteri individuati dalla giurisprudenza comunitaria che ha ritenuto compatibile con l'art. 86 del Trattato CE l'affidamento diretto senza gara di un servizio allorché comporti sostanzialmente una forma di autoproduzione[23].

In questo complesso quadro, che vede il continuo intervento dei legislatori nazionale e comunitario, nonché una delimitazione per approssimazioni progressive della materia da parte dei giudici competenti, si è inserito l'art. 13 del decreto-legge n. 223/2006 (il cd. "decreto Bersani", convertito con modifiche in legge n. 248/2006), che ha riformato la disciplina delle società strumentali, cioè delle società a capitale pubblico o a capitale misto, costituite o anche partecipate da Enti locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dell'ente. Il decreto in questione introduce il principio di separazione tra il regime di mercato ed il regime *in house* e di quasi-in *house* (in cui i soggetti pubblici provvedono autonomamente

---

citato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (cd. affidamento in house).

22 Dall'ambito di applicabilità della riforma sono stati esclusi, da subito, i servizi di distribuzione di energia elettrica e del gas. Per i trasporti pubblici locali, invece, l'esclusione dall'ambito di applicabilità dell'art. 113 Tuel è stato disposto solo successivamente dalla c.d. Delega ambientale.

23 La giurisprudenza comunitaria individua i tre requisiti che caratterizzano la natura peculiare dell'inhouse: la "partecipazione pubblica totalitaria" (anche di più enti pubblici); il "controllo analogo" (che implica che la società sia sottoposta ad un controllo da parte di un soggetto pubblico analogo a quello che esso esercita sulle proprie strutture); l'"attività prevalentemente dedicata al socio pubblico". In presenza di tali condizioni, quindi, la società non si configura come un soggetto terzo, ma rappresenta propriamente un organo dell'ente pubblico il ché ne giustifica la sottrazione da procedure ad evidenza pubblica nel caso di affidamento di lavori e/o servizi (opera in sostanza come una longa manus dell'ente medesimo). Tali parametri caratterizzanti sono emersi in tre noti pronunciamenti della Corte di Giustizia Europea (la sentenze Teckal, Stadt Halle e Jean Auroux). Tale sentenza, combinata con la successiva "Stadt Halle" (C26-2003), è invocata a legittimazione dell'affidamento diretto tramite gestione in economia o aziende speciali, e corrispondentemente a delegittimazione dell'affidamento diretto tramite società miste pubblico-privato (per le quali trova un indebolimento il requisito di "controllo analogo").

alla produzione di beni e servizi), stabilendo che i soggetti che operano *in house* non possono operare anche in regime di mercato. Viene previsto, invece, che tali società debbano operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti e che non possano svolgere prestazioni a favore di altri soggetti, nemmeno a seguito di gara. La riforma, pertanto, mira a restringere l'ambito di operatività delle società strumentali, per scongiurare vantaggi anticoncorrenziali a soggetti operanti fuori dal mercato. Nel decreto viene tuttavia specificato che le disposizioni non si applicano ai servizi pubblici locali. Questo però pone il problema della collocazione e dell'applicabilità di tale normativa alle cd. società multiutility, cioè delle società che erogano diversi servizi, alcuni qualificabili come servizi pubblici e altri come servizi strumentali. In questi casi è necessario procedere allo scorporo delle attività dei due tipi, le prime regolate dalla normativa Tuel, le altre dalla normativa sugli appalti.

4. Gli interventi più recenti: la parentesi delle riforme del 2008 e del "Decreto Ronchi"

Con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) è stato introdotto per le amministrazioni pubbliche il divieto di costituire società aventi ad oggetto produzione di beni e servizi non strettamente necessari alle finalità istituzionali proprie dell'ente ed inoltre è stato previsto il divieto di assumere o mantenere direttamente partecipazioni di minoranza in tali società[24]. Sono state tuttavia escluse le società che gestiscono servizi pubblici locali, per cui la normativa prevede un vero e proprio esonero dal divieto di costituire società e dall'obbligo di dismettere le quote di partecipazione.
A queste iniziative ha fatto seguito, nel luglio del 2008[25], la scrittura di

24 E' inoltre previsto che dal 4 gennaio 2010 le società strumentali siano obbligate a cessare le attività non consentite: queste ultime posso essere cedute a terzi, con procedure ad evidenza pubblica, oppure scorporate. Ai sensi del decreto legge 207/2008 tutti i contratti relativi alle attività non cedute o non scorporate sono da intendersi nulli.

25 Articolo 23-bis del decreto legge 112/2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008 (Legge Finanziaria 2009).

nuovo tassello del quadro normativo per i servizi pubblici. Le nuove disposizioni vincolano l'attività di produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a due distinte modalità gestionali: quella "ordinaria" e quella "in deroga". Per quel che attiene la prima, la formula si sostanzia nell'introduzione della concorrenza regolata come modalità generale di affidamento della gestione del servizio. In particolare, le forme "ordinarie" sono ricondotte a due sole tipologie possibili:

- società di capitale privata in concessione con affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica;
- società mista, con quota privata selezionata mediante procedura competitiva.

In deroga alle modalità ordinarie di assegnazione del servizio, l'affidamento *in house* è consentito nelle sole situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato. In tale caso l'Ente locale è tenuto a motivarne adeguatamente le ragioni e a ottenere il parere favorevole dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alle autorità di regolazione del settore, ove costituite. Inoltre, agli affidatari diretti (*in house* e società miste non attinenti alle regole comunitarie) viene inibita la partecipazione ad eventuali gare per l'assegnazione dell'erogazione del servizio ("clausola di reciprocità").

Un'ulteriore formulazione dell'articolo 23-bis è stata poi fornita dal decreto legge 135/2009 (il cosiddetto "Decreto Ronchi") che ha disposto alcune modifiche alla disciplina delle società miste e alle modalità di assegnazione dei servizi (e limitato l'applicazione delle disposizioni ai soli servizi idrici, rifiuti e trasporti pubblici locali su gomma, ad eccezione delle aziende municipali di autobus e metropolitane). Il decreto, oltre a ribadire il principio della gara come criterio generalizzato per l'assegnazione del servizio ai privati e a ricondurre il fenomeno delle gestioni pubbliche *in house* esclusivamente a casi eccezionali, inserisce alcuni chiarimenti per quel che attiene il regime della società a partecipazione pubblico-privata. Per questa è, infatti, previsto il ricorso a una gara "a

doppio oggetto", conformemente a quanto indicato dalla Comunicazione interpretativa della Commissione europea del febbraio 2008[26] sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati. Infatti, l'affidamento a società mista pubblico-privata del servizio può avvenire a condizione che il socio privato sia scelto con procedura ad evidenza pubblica che abbia come "doppio oggetto" sia la selezione del socio stesso sia l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio. E' inoltre stabilito un limite minimo di partecipazione dei privati (industriali e operativi) alle società miste prevedendo che tale quota debba essere almeno pari al 40% del capitale. La normativa disciplina inoltre direttamente il periodo transitorio stabilendo un cadenzario preciso per la cessione inderogabile delle gestioni in essere che non soddisfino i nuovi parametri e le nuove procedure di assegnazione (come le gestioni *in house* e le gestioni affidate direttamente a società miste, in cui il socio sia stato scelto con procedura competitiva ma non con gara avente il "doppio oggetto"). Per le società quotate in borsa (che risultino tali alla data del 1 ottobre 2003) che abbiano ottenuto il proprio affidamento senza gara, la continuazione dell'attività è consentita a condizione che la quota di partecipazione pubblica sia ceduta sul mercato sino a non superare il 30 per cento; in caso contrario, è disposta la cessazione automatica ed improrogabile delle concessioni a una data precisa.

In relazione agli affidatari diretti e alle società miste (nonostante queste risultino tra le modalità ordinarie di affidamento con gara ad evidenza pubblica "doppio oggetto") sono confermati i divieti relativi all'acquisizione di servizi ulteriori o in ambiti diversi e alla partecipazione a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento. Rimane invece l'esclusione dal divieto per le quotate in borsa e per le prime gare.

26 C(2007)6661.

5. Il quadro normativo all'indomani della consultazione referendaria

Una nuova fase nella travagliata riforma dei servizi pubblici locali è stata aperta dall'esito dalla recente pronuncia referendaria che, come noto, ha abrogato le disposizioni contenute nell'art. 23 bis del dl 112/2008[27] (e successive modifiche) per quel che attiene le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica[28]. Pertanto, al fine di chiarire le prospettive e le linee lungo cui l'organizzazione del comparto si evolverà, è necessario individuare con chiarezza quali disposizioni compongono ora la cornice normativa generale di riferimento in cui operano le *public utilites* (in particolare per i servizi idrici, i trasporti locali e i rifiuti).

In primo luogo, viene meno la distinzione tra modalità ordinaria di affidamento del servizio e modalità "in deroga". Ciò comporta che l'*in house providing* si prefiguri nuovamente come una delle opzioni organizzative a disposizione dell'amministrazione titolare del servizio purché in ottemperanza a quanto stabilito dalle regole comunitarie (in particolare, rispetto dei criteri del "controllo analogo", dell'"attività prevalente" e del capitale societario totalmente pubblico). Per queste sarà, inoltre, nuovamente possibile la partecipazione alle gare per l'affidamento di altri servizi in altri Enti locali, essendo stata abrogata la norma del "Decreto Ronchi" che vietava a tali società la possibilità di ottenere- o direttamente o con gara - l'affidamento di ulteriori servizi o di servizi in ambiti territoriali diversi dal proprio. Per gli altri affidamenti rimane, invece, d'obbligo il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica conformemente ai criteri e vincoli dettati dalla normativa europea (trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità). Viene invece meno l'illegittimità degli affidamenti ottenuti senza previa procedura ad evidenza pubblica.

---

27 Convertito nella Legge 133/2008, come modificato dal dl 135/2009 cd "decreto Ronchi", convertito in legge 166/2009.

28 Il referendum ha anche abrogato l'articolo 154 del d.lgs. 152/2006 (il "Codice ambientale"), nella parte in cui riconosceva, nella tariffa del sistema idrico integrato, la remunerazione del capitale investito secondo un tasso di rendimento prestabilito.

L'abrogazione delle disposizioni del 23-bis comporta inoltre che non sussista più l'obbligo per i Comuni di ridurre inderogabilmente le proprie partecipazioni secondo tempi e modalità prestabilite, per poter portare a scadenza i contratti in essere[29].

Nonostante la scomparsa dell'articolo 23-bis restano in vigore le disposizioni settoriali relative al trasporto pubblico locale, al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti.

6. Le disposizioni recenti

A distanza di pochi mesi dalla consulta referendaria, la cosiddetta "manovra di agosto"[30] è nuovamente intervenuta sulla disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, proponendone un'ulteriore riscrittura in ragione della necessità di adeguarla agli esiti del referendum e dalla normativa comunitaria. In particolare, il D.L. 138 ha conservato l'impianto preesistente (come delineato dall'art. 23-bis, D.L. 112/2008), escludendone l'applicabilità al settore idrico .Tale disciplina è stata poi sottoposta ad alcune correzioni successive dalla Legge di Stabilità 2012 (Legge n.183/2011, art. 9, comma 2) e, da ultimo, dal cosiddetto "Decreto liberalizzazioni"[31].

L'ambito di applicazione della nuova disciplina coinvolge tutti i servizi pubblici locali (ad esclusione del servizio idrico, del servizio di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica, nonché la gestione delle farmacie comunali[32]) ed è previsto prevalga su quella settoriale (qualora sorgano

29 La norma abrogata prevedeva per le società quotate in borsa di ridurre le azioni in mano pubblica, entro il 31/12/2015, a non più del 30% nonché per quelle non quotate la cessione, entro il 31/12/2011, di almeno il 40% delle quota pubblica a privati; nessuno di questi obblighi è sopravvissuto all'esito del referendum

30 D.LEGGEn. 138/2011, recante "Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo" (Art. 4, comma 8). Convertito poi nella Legge n. 148/2011

31 Legge 24 marzo 2012, n. 27 (di conversione del Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1).

32 Per quel che attiene il trasporto pubblico regionale ferroviario sono fatti salvi gli affida-

problemi di incompatibilità). E' inoltre assegnato alle Regioni il compito di individuare ambiti o bacini territoriali ottimali che consentano di sfruttare adeguatamente economie di scala e di scopo nella gestione[33].

Per quel che attiene la promozione della concorrenza nel comparto, il legislatore nazionale opera una scelta piuttosto stringente, poiché è previsto che in via ordinaria l'affidamento dei servizi pubblici locali (ad esclusione dei servizi idrici) a rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica a favore di società in qualunque forma costituita (comunque nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici), mentre l'*in house providing* viene circoscritto e limitato ai soli casi in cui sia rintracciato un fallimento di mercato[34]. Spetta agli Enti locali la verifica della possibilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici a rilevanza economica[35] secondo un'apposita delibera quadro che deve esplicitamente illustrare e motivare le eventuali ragioni (e i benefici per le collettività di riferimento) del mantenimento del regime in esclusiva del servizio. Per gli enti territoriali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, la delibera è adottata previo parere dell'Autorità garante per la concorrenza[36]. Tale verifica si delinea come un'operazione

menti già assegnati, sino alla loro scadenza naturale.

33 E' riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa. Tale scelta deve però essere motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio. La proposta in tal senso può essere presentata anche dai Comuni, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo già costituito sulla base di convenzioni tra Enti locali stipulate.

34 "Alla delibera di cui al comma precedente è data adeguata pubblicità; è inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della relazione al Parlamento di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 2"

35 E' prevista l'adozione, entro il 13 agosto 2012, poi periodicamente e, comunque, prima di procedere all'affidamento del servizio, di una delibera quadro, che evidenzi l'istruttoria compiuta nonché, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio.

36 In ogni caso, si specifica che la delibera quadro deve essere adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro trenta giorni dal parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

estremamente gravosa per le amministrazioni locali, tenuto conto che è stabilito che sia effettuata sempre, non solo per il conferimento ed il rinnovo delle gestioni, ma anche qualora non si prospetti un affidamento in via esclusiva. Sono, comunque, previste misure incentivanti all'utilizzo di procedure concorrenziali per l'affidamento dei servizi. Ad esempio, a decorrere dal 2013, il ricorso alla gara rappresenta un elemento di valutazione della virtuosità degli enti concedenti ai fini di un trattamento più favorevole del Patto di stabilità interno.

Qualora, dall'esito della verifica l'ente locale intenda attribuire in esclusiva la gestione del servizio pubblico locale, l'affidamento avviene:

- mediante procedure competitive ad evidenza pubblica a cui possono partecipare anche le società a intera partecipazione pubblica, salvo che non esistano specifici divieti previsti dalla legge e società private extra UE, a condizioni di reciprocità,
- tramite procedure competitive ad evidenza pubblica a società mista pubblico privata, mediante la cosiddetta gara "a doppio oggetto", una gara cioè che abbia ad oggetto sia la qualità di socio privato (che deve avere una quota non inferiore al 40%) e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Il socio privato selezionato deve svolgere gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso, pena l'invalidità dell'assegnazione.

In deroga alle modalità di affidamento illustrate, la nuova disciplina ammette l'affidamento diretto a società che possiedono i requisiti per la gestione in house qualora il valore del servizio non superi i 200.000 euro annui[37]. Le società in house, affidatarie dirette della gestione, sono sottoposte al patto di stabilità interno. Ulteriori elementi restrittivi sono applicati in materia di personale e amministratori delle società partecipate.

37 Tale soglia era pari a 900.000 nella normativa previdente.

7. Quale futuro per le partecipate?

Con la cosiddetta "manovra di agosto" il legislatore è nuovamente intervenuto a normare le partecipazioni societarie delle amministrazioni locali, prevedendo una serie di misure restrittive nei confronti delle società pubbliche[38]. Nel corso degli anni, gli interventi del legislatore in questo ambito si sono susseguiti quasi parallelamente a quelli diretti a riformare le modalità di gestione e le procedure di affidamento dei servizi pubblici locali. Ciò in parte giustifica le difficoltà interpretative che sono emerse sull'applicabilità o meno al settore dei servizi pubblici locali delle disposizioni relative agli obblighi di dismissione delle partecipazioni societarie.

L'impostazione che sembra prevalere è di considerare esclusi da tali previsioni il comparto dei servizi pubblici locali. Infatti, l'orientamento del legislatore è stato diretto a ricondurre il ricorso allo strumento societario esclusivamente allo svolgimento delle funzioni e delle attività proprie delle amministrazioni pubbliche, in cui i servizi di interesse generale sono ricompresi (e, quindi, i servizi pubblici locali). Le ragioni di tale scelta sono connesse alla necessità di riportare l'attività di "esternalizzazione" all'interno del rispetto dei vincoli della finanza pubblica e delle procedure ad evidenza pubblica che governano l'attività contrattuale. In questa direzione si sono, quindi, mossele norme restrittive sulle società strumentali (d.l 223/2006), le norme restrittive in materia di personale e amministratori di società, quelle che stabiliscono obblighi di trasparenza degli entisoci (l.296/2006, d.l. 112/2008, d.l. 78/2010 , d.l. 98/2011, e, in generale, alle disposizioni che dettano le condizioni per il mantenimento delle partecipazioni e limitano l'assunzione di nuove partecipazioni. A queste si aggiungono quelle che specificamente hanno introdotto nuove limitazioni al mantenimento e all'acquisizione di partecipazioni in società da parte delle amministrazioni locali.

38 D.l. n. 138/2011, convertito l. 148/2011.

Sull'interpretazione di tale norma sorgono tuttavia problemi interpretativi e di incertezza di non semplice soluzione, in primo luogo per quel che attiene i confini applicativi della stessa, ossia in relazione all'applicabilità della norma anche ai servizi pubblici locali, posto che per questi ultimi, come già detto, vale l'esonero da quanto previsto dalla 244/2007 che poneva limiti alle società non strumentali, con un'esplicita esclusione per quelle operanti nell'ambito dei servizi di interesse generale. A riguardo, nella manovra correttiva per il 2011 (D.L. n. 78/2010 convertito in Legge n. 122/2010) il legislatore aveva previsto una serie di limiti relativi alla detenzione di partecipazioni societarie da parte delle amministrazioni comunali. In particolare, era introdotto un obbligo di cessione/liquidazione delle quote di partecipazione (e divieto di costituzione di nuove società) per i Comuni con meno di 30.000 abitanti e limitazioni per i Comuni con popolazione tra i 30.000 e 50.000. Tale norma era stata poi variamente modificata da diverse interventi pur mantenendo, nel complesso, l'obbligo di cessione delle quote di partecipazione[39]. Sull'interpretazione di tale norma sono sorti una serie di problemi interpretativi: se era pacifico l'applicazione del divieto alle società strumentali, non era stato chiarito il coinvolgimento o meno in tale divieto alle società operanti nei servizi pubblici locali.

Il "decreto liberalizzazioni" pare risolvere questo dubbio, continuando a prevedere la gestione mista pubblico/privata come una delle possibili

39 Alle amministrazioni interessate è stato inizialmente indicata la data del 31 dicembre 2011 come termine ultimo per la dismissione delle partecipazioni e/o la liquidazione delle stesse. Le modalità attuative delle dismissioni erano poi rimandate ad un apposito Decreto ministeriale. Tuttavia, prima dell'emanazione del suddetto decreto, con la Legge di stabilità del 2011 (Legge n. 220/2010) il Legislatore è nuovamente intervenuto sull'argomento prevedendo alcune ipotesi di esclusione dall'obbligo di dismissione. In particolare, oltre a differire al 31 dicembre 2012 il termine per la dismissione, viene prevista una deroga a tale obbligo per le società partecipate che abbiano avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi. Su questo punto è poi successivamente intervenuto il "Decreto milleproroghe" che, oltre a spostare al 31 dicembre 2013 il termine per mettere in liquidazione o cedere quote societarie, ha poi modificato le ipotesi di esclusione dall'obbligo di dismissioni per i Comuni con popolazione fino ai 30.000 abitanti qualora le società già costituite: a) al 31 dicembre 2013 abbiano il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il Comune sia stato gravato dall'obbligo di ripiano delle perdite stesse.

forme alternative di organizzazione delle *public utility*. Si è, in sostanza, confermato che le società che erogano servizi di interesse generale rientrano tra quelle aventi per oggetto attività "strettamente necessaria" al conseguimento dei fini istituzionali dell'amministrazione stessa per le quali non vige il suddetto divieto di dismissione.

Nel luglio 2012, le sentenze n° 199 e n° 200 della Corte Costituzionale abrogano l'ultimo intervento normativo e sanciscono un notevole ridimensionamento della spinta riformatrice dell'art. 4 della legge 148/2011 orientata verso la liberalizzazione e la privatizzazione del mercato dei servizi pubblici locali, affermando che esso (l'art.4), non solo è contraddistinto dalla medesima ratio della normativa abrogata dai referendum, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house* al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel D.P.R. n. 168 del 2010. Dunque, illegittimo. La sentenza della Corte Costituzionale ha cancellato anche gli obblighi di cessione progressiva delle quote pubbliche delle società per azioni. Rimangono invece gli "incentivi" indiretti alle liberalizzazioni, a partire dalla stretta sui vincoli di assunzione del personale in base ai quali le affidatarie dirette devono rispettare gli stessi obblighi previsti per l'ente affidante e il principio che prevede l'estensione alle società *in house* del Patto di stabilità oggi previsto per i Comuni. Ha affermato con nettezza il diritto dei cittadini a veder rispettata la volontà popolare e che la stessa non era riferibile solo al ciclo integrato idrico, ma a tutti i servizi pubblici locali.

Ma la storia non è ancora finita, perché dalla pubblicazione delle sentenze ad oggi, non sembra che la questione sia oggetto dell'agenda parlamentare, anzi, le politiche di risanamento del bilancio dello Stato scelte dal governo Monti continuano nel solco delle liberalizzazioni e privatizzazioni già sostenuto dall'ultimo governo Berlusconi e richiesto con forza dall'Unione Europea. Il quadro che si presenta appare sempre più complesso e confuso: per quanto riguarda i settori a vocazione prettamente industria-

le, ossia la distribuzione del gas e dell'energia elettrica che erano esclusi dall'applicazione dell'articolo 4 ricadendo sotto una specifica regolamentazione di liberalizzazione dei mercati coordinata dall'Autorità di settore, non cambia nulla. Invece, per quanto riguarda i settori dell'igiene urbana e del trasporto pubblico locale costituiti in larga da parte da aziende monoservizio *in house*, che ricevono contributi in conto esercizio e investimenti dalla pubblica amministrazione, i recenti tagli di bilancio e la situazione di alea normativa, disegnano uno scenario caratterizzato da una pericolosa situazione di stallo, che non gioverà sicuramente ai cittadini, alla qualità e alla economicità dei servizi offerti. Lo stesso vale per gli altri settori minori dei servizi pubblici a rilevanza economica. Per il ciclo idrico integrato, in attesa di sviluppi legislativi, è assai probabile il ritorno all'equiparazione, conformemente ai principi comunitari, dell'*in house* alle altre forme di affidamento (gara per il mercato e il partenariato pubblico privato), riconducendo il tutto a quel concetto di "libertà responsabile" invocato dall'ANCI relativamente alla sfera discrezionale degli Enti locali. Rimane aperta la questione della tariffazione in relazione all'abrogazione della disposizione che prevedeva la remunerazione garantita del 7% del capitale investito.

Risulta evidente che all'efficienza e all'economicità gestionale, alla pianificazione degli investimenti, nonché alla governance dei processi di trasformazione del settore dei servizi pubblici locali e essenziali per i cittadini, non ha giovato l'insieme dei fattori che hanno influenzato la vita politica, economica e sociale degli ultimi venti anni: l'andamento ondivago del legislatore, le esigenze di equilibrio del bilancio pubblico, la recente accresciuta consapevolezza dei cittadini che ha mostrato la divaricazione tra la volontà popolare di considerare i beni e servizi pubblici essenziali un bene Comune da tutelare e la visione mercantilistica del pensiero mainstream che tutto ingloba nelle logiche di mercato. Tra i molteplici aspetti indicativi di incertezza e di confusione amministrativa, ci preme sottolineare i seguenti:

- continui scorpori, fusioni, costituzioni di società al fine di distinguere l'attività di gestione infrastrutturale da quella di gestione operativa del servizio;

- attività di servizio affidate in regime di prorogatio annuale per lungo tempo;
- nascita di Autorities successivamente eliminate a vantaggio di altri organismi;
- ritardi di adeguamento, molteplicità e caoticità delle modalità di tariffazione (ciclo idrico) e di contribuzione pubblica (riduzione in corso dell'anno degli stanziamenti);
- elevato grado di contenzioso tra organismi dello Stato, con ricorsi al TAR tra società e Comuni committenti, tra Comuni e Regioni;
- richieste ex post agli affidamenti dei servizi da parte di organismi pubblici (Consorzi di Bonifica) di canoni non previsti nei contratti di servizio, con l'innesco in tal modo di contenziosi e aggravi di costo imprevisti per i cittadini (sulle tariffe) o per le casse comunali;
- erogazione di contributi in conto esercizio e/o in conto investimenti da parte delle principali e diverse istituzioni (Regioni, Province, Comuni e talvolta ministeri) che denota, quanto meno, una sovrapposizione delle competenze istituzionali in tale ambito di intervento pubblico.

Oggi con le sentenze della Corte di Cassazione n°199 e n°200, che abrogano la normativa emanata dopo il referendum del giugno 2011, si torna indietro. Sarà pertanto necessario porre le condizioni per una riflessione politica che superi la dicotomia tra pubblico e privato nella gestione dei beni e servizi pubblici essenziali, tra gara concorrenziale e affidamento in house, individuando nuove valutazioni ed approcci al tema dei servizi pubblici locali per l'individuazione di parametri dirimenti, in grado di influenzare fortemente la governance, la gestione delle attività operative e le scelte di investimento da compiere e di conseguenza l'innesco di nuovi meccanismi di finanziamento di tali investimenti.

Capitolo 2.

Le imprese partecipate dai Comuni italiani

**Il presente capitolo è stato elaborato e redatto dall'ANCI*

1. Introduzione

La partecipazione azionaria da parte delle amministrazioni Comunali in imprese private è un fenomeno diffuso e che alimenta, da anni, un ampio dibattito teorico. Questo tipo di partecipazione è, da un lato, un indicatore di quanto i Comuni avvertano la necessità di ricoprire un ruolo attivo nel garantire specifici servizi ai propri cittadini, dall'altro un segno tangibile di come interessi pubblici e privati risultino strettamente correlati sul piano della realizzazione di un certo tipo di attività. La presenza dello Stato (alternativamente, nella sua emanazione centrale o localistica) in imprese private, così come la privatizzazione di attività tradizionalmente mantenute sotto controllo pubblico sono questioni controverse anche da un punto di vista scientifico: da un lato ci sono i sostenitori della proprietà pubblica quale garanzia di trasparenza ed imparzialità, dall'altro coloro che intuiscono nella privatizzazione una via per risolvere le inefficienze economiche e i disservizi legati a determinati settori. E' opportuno senz'altro tenere presente come, soprattutto nei casi di coinvolgimento del pubblico in iniziative private, una gestione poco accorta possa condurre a risultati negativi che hanno ampie ripercussioni sul tessuto sociale, ma è anche necessario sottolineare che, in molte circostanze, la presenza delle amministrazioni pubbliche nella compagine sociale di imprese private ha determinato sia un vantaggio competitivo per le imprese che un beneficio per la popolazione.

È evidente che un nodo cruciale nel valutare la riuscita dei modelli che prevedano la presenza nell'azionariato di amministrazioni pubbliche risiede nell'indipendenza degli organi e del management: un elemento da garantire è dunque la separazione tra gli interessi economici degli azionisti e l'autonomia decisionale dei manager. Tuttavia lo *sbiadirsi* del confine tra modelli di gestione pubblici e privati tende a deviare l'attenzione degli studi in tema di compartecipazione pubblica in iniziative private, dagli elementi che rendono un'organizzazione pubblica a quelli che invece rendono l'organizzazione capace di produrre output per la collettività, spostando definitivamente la riflessione dalla *proprietà* dell'organizzazione alla *dimensione pubblicistica* della stessa che può registrare vari livelli di influenza dell'ente azionista[1]. Non è tanto, dunque, l'assetto proprietario ad influenzare la performance di un'azienda quanto il livello di concorrenza all'interno del settore ed il controllo esercitato dall'attore pubblico.

L'obiettivo del presente capitolo è quello di offrire una panoramica della distribuzione delle imprese partecipate dalle amministrazioni comunali sul territorio italiano e della loro performance economica. I dati costituiscono un buon punto di partenza per comprendere se e come la partecipazione dei governi locali nelle iniziative private influisca sulla loro performance nei diversi settori e nelle diverse aree geografiche. Come sarà possibile osservare più avanti, la presenza dei Comuni è prevalente in quelle aziende attive in un ambito produttivo specifico che è quello dei servizi pubblici locali, una categoria di opere che può facilmente essere distinta da altre che, ugualmente, includono servizi ad utilità diffusa, per l'intensità con cui il loro corretto funzionamento influisce sulla vita dei cittadini. Quando il servizio pubblico funziona bene la comunità non solo ricava un beneficio in termini di agio, essa sperimenta in senso pieno la certezza nel vivere quotidiano, rispetto alle caratteristiche essenziali di una efficiente quotidianità. Per contro, quando i servizi pubblici locali funzionano male, a risentirne è l'intera comunità, di nuovo, non solo in

1 Si veda Aulich, C. (2011), It's not ownership that matters: it's publicness, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 199-213.

termini di mancato beneficio, ma in termini di *immobilismo*: si genera, cioè, una condizione anomala di non fluidità nella vita della collettività (Ostrom 1990 e Wettenhall&Thynne 1999).

Gli esempi di come gestioni più o meno efficienti nell'erogazione di tali servizi influiscano sui territori sono a portata di quotidiano, nel contesto nazionale. Dalla raccolta e smaltimento dei rifiuti (questione per cui l'Italia è tristemente sotto le luci della ribalta ormai da mesi), alla distribuzione dell'acqua, dal travagliato settore del trasporto pubblico, alla gestione dell'energia e del gas: sono servizi essenziali per la popolazione, nella gestione di questi servizi è opportuno procedere con cautela sul fronte delle privatizzazioni, non dimenticando che l'efficienza o l'economicità di una gestione, in questo caso più che mai, devono anche coincidere con la certezza dell'erogazione, con l'accessibilità del servizio, con la inalienabilità del beneficio collegato alla corretta fruizione di tale servizio[(2)]. Non solo, quindi, un punto di vista economico è sufficiente per giudicare se o meno il Pubblico debba entrare nella gestione di un certo tipo di imprese o se un settore debba o meno essere *scudato* nei confronti di una libera competizione, perché il tema esige un ragionamento più ampio.

È inoltre possibile constatare che, a fianco ai servizi pubblici più frequentemente sotto i riflettori, esiste - soprattutto nelle realtà di minore dimensione demografica o geograficamente più periferiche - tutta una serie di altri servizi che pur non rientrando nel novero di quelli che devono essere garantiti dallo Stato e, secondo il principio di sussidiarietà, nella sua emanazione di prossimità che è l'amministrazione comunale, risultano comunque fondamentali per la collettività. Una centrale del latte, un consorzio per la lavorazione delle carni, un'agenzia per la promozione del

2 È utile tenere conto che il reale beneficio che un servizio apporta al cittadino è un elemento complesso da valutare e che solo marginalmente può essere collegato alla sostenibilità economica della gestione. Tale beneficio e la qualità del servizio da cui esso deriva dipende inoltre dalla sinergia tra elementi diversi che in parte dipendono dal socio/amministratore ma in per una buona proporzione dipendono da fattori estranei (infrastrutture presenti sul territorio, fornitori, capacità delle risorse umane impiegate, gli utenti stessi…).

territorio o anche un aeroporto: per molti Comuni italiani garantirsi un'infrastruttura che assicuri una serie di ricadute correlate rappresenta una matrice per lo sviluppo, oltre che uno standard per la qualità della vita dei cittadini. E se l'aeroporto di una metropoli può diventare un polo di attrazione anche per l'attenzione di investitori privati o venture capitalists, il piccolo aeroporto di Provincia o l'azienda di promozione turistica - che pure sono asset in grado di determinare ricchezza per il territorio che servono - non costituiscono oggettivamente un'opportunità di investimento appetibile per un soggetto non legato in alcun modo al territorio stesso. In casi come questi, il Comune subentra e lo fa a pieno diritto perché la presenza di una specifica azienda, su una specifica area, ha mille ripercussioni sull'economia, sul welfare e sull'occupazione dell'area stessa. Inoltre, a fianco dei casi di imprese che erogano servizi in mercati oggettivamente non di interesse per un privato, esistono anche i casi di imprese che servono fasce di popolazione o aree geografiche disagiate, ovvero bacini di utenza per servire i quali un investitore privato può richiedere la garanzia della presenza del Comune nella compagine azionaria. Come sarà possibile osservare più avanti, non sono infrequenti casi di imprese in cui la partecipazione comunale è essenzialmente simbolica e non arriva al 5%: in tali circostanze appare evidente quanto la presenza del Comune abbia uno scopo che esula da quello economico di *investitore*, rivestendo invece un ruolo che è più di fideiussore circa la bontà del progetto. Ancora, non sono infrequenti situazioni in cui i servizi erogati hanno un costo che viene coperto solo per una minima parte dalle tariffe pagate dagli utenti; in questi casi, se da un punto di vista meramente contabile il servizio appare antieconomico (la tariffazione non copre i costi), la ricaduta in termini di benefici per la comunità è lo stesso significativa così come è significativo, per l'amministrazione, il risparmio in termini di minori costi e disagi su altri fronti. Un esempio è dato dalle aziende di trasporto pubblico urbano che raramente riescono a coprire i costi del servizio attraverso la vendita di abbonamenti e biglietti ma è evidente che la mancanza del servizio creerebbe enormi disagi in termini di traffico e viabilità sul territorio urbano. Appare, infine, necessario richiamare in questa sede anche i molti casi in cui la partecipazione è detenuta malvolentieri dal Comune: sono i casi di

partecipazioni in imprese che registrano grosse perdite o diseconomie di struttura o, ancora, che sono poco in linea con il ruolo istituzionale del Comune, comunque esso si voglia interpretare. Si tratta di partecipazioni sostanzialmente ereditate da amministrazioni precedenti ma che non risulta agevole né banale alienare, nonostante - o forse proprio a causa - della loro conclamata disutilità.

In Italia, nel 2010, ci sono 8.092 Comuni, amministrazioni che presidiano il territorio garantendo alla popolazione l'erogazione di servizi essenziali e svolgendo sia le funzioni fondamentali che gli sono proprie che quelle che gli sono delegate in via sussidiaria. Una parte rilevante di tali servizi, che con qualche forzatura interpretativa possiamo ricondurre al novero dei servizi pubblici locali, sono assicurati dai Comuni proprio attraverso lo strumento della partecipazione azionaria in imprese di produzione o servizi, società a capitale interamente o parzialmente pubblico che erogano servizi a vario titolo legati ai bisogni e all'economia dei territori.

La realtà di tali imprese descrive una situazione numericamente complessa e tipologicamente articolata la cui analisi trasferisce al lettore un elaborato universo di strutture riconducibili ad una o più amministrazioni comunali, operanti su territori più o meno ampi ed eroganti i servizi più vari. La nostra indagine muove dalla banca dati del sistema Telemaco di Infocamere, all'interno della quale confluiscono le informazioni derivanti dai Registri delle Imprese delle Camere di Commercio dislocate su tutto il territorio nazionale. Le informazioni contenute nella banca vanno dagli azionisti, alla struttura societaria, al bilancio, alla governance, alle relazioni tra una società e l'altra, et al. Un bacino di dati importante, che consente di gettare una luce nuova sull'esteso reticolo di imprese che affianca le amministrazioni nella quotidiana gestione dei territori.

Le elaborazioni considerano 4.206 imprese (per un totale di 10.625 unità produttive, tra sedi legali e unita produttive locali) all'interno delle quali i Comuni possiedono almeno una quota partecipativa. Nelle elaborazioni e per la produzione dei grafici e delle tabelle inserite nelle pagine che

seguono, sono state considerate soltanto le Sedi. Inoltre, dall'insieme originario sono state sottratte le imprese in liquidazione, quelle inattive e senza bilancio, le società quotate in borsa e quelle sospese. Il risultato di tali successivi restringimenti di campo restituisce un universo di 3.662 imprese, sul quale si basano le riflessioni dei prossimi paragrafi.

2. Le imprese partecipate, un'analisi empirica

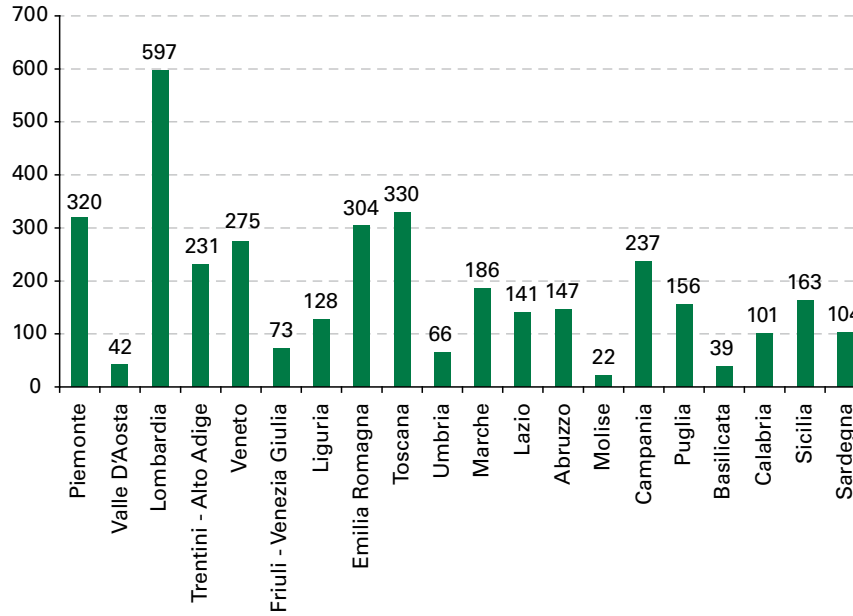
Quella della cooperazione tra amministrazioni pubbliche ed universo imprenditoriale privato è una prassi diffusa e nella quale risiedono ampie opportunità di crescita per i territori. Questa consuetudine è particolarmente utilizzata per la gestione dei servizi pubblici locali che sono, per loro natura, servizi intesi per la comunità e la cui utilità ed efficienza vengono generalmente valutate in base all'adeguatezza della risposta che il servizio stesso è in grado di offrire ai bisogni collettivi (Wettenhall 2005). La qualità dell'erogazione di tale tipologia di servizi è spesso strettamente collegata alla prossimità del fornitore al bacino di utenza servito. Questa è una delle ragioni per cui - come vedremo - un elevato numero di Comuni detiene quote all'interno di imprese che erogano servizi pubblici locali. Tuttavia, le Amministrazioni comunali detengono quote anche all'interno di imprese che forniscono servizi che, pur non rientrando nel novero dei servizi pubblici, risultano strettamente collegati al livello di soddisfazione ed alla qualità della vita della popolazione di una data area.

Nei paragrafi che seguono verrà presentata una panoramica delle imprese partecipate dai Comuni come risultano dai Registri delle Imprese delle Camere di Commercio italiane. Inizialmente, verrà esaminata la distribuzione geografica delle partecipate, verrà poi effettuato un confronto tra Comuni sulla base del numero di partecipazioni detenute e sarà analizzata l'entità del fenomeno in base alla densità demografica dei territori, alla natura giuridica adottata dalle imprese, e al settore produttivo presidiato. Infine, verranno analizzate le cariche interne e l'andamento delle principali voci di bilancio.

2.1. Collocazione geografica delle imprese partecipate

Le 3.662 società partecipate considerate nella presente indagine si distribuiscono variamente sull'intero territorio nazionale, con picchi più o meno ovvi nelle Regioni più densamente popolate ed in quelle con il maggior numero di Comuni (graf. 1).

Grafico 1. Le imprese partecipate per Regione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

È dunque la Lombardia la Regione sul cui territorio si concentra il più elevato numero di imprese partecipate considerate nel nostro panel: quasi 600 imprese, il 16% del totale. Essendo la Lombardia anche la Regione con il più elevato numero di Comuni, tale concentrazione di partecipazioni appare quindi intuibile. Inoltre, più interessante sarà osservare la distinzione delle imprese presenti sui territori, in base alla tipologia di attività produttiva esercitata.

Il Piemonte, seconda Regione per numero di Comuni, è terza in questa *classifica geografica* per numero di partecipate, con 320 imprese. A precederlo è la Toscana con 330 (il 9% delle totale delle imprese del campione) che però, da notare, registra un numero complessivo di Comuni sul proprio territorio quattro volte inferiore a quello del Piemonte (287 Comuni contro 1.206). Come detto, le considerazioni spese sui valori assoluti possono apparire poco incisive, mentre più significativo è osservare il rapporto tra imprese presenti sul territorio, numero di Comuni azionisti e numero complessivo di Comuni di ciascuna Regione.

Tabella 1. Le imprese partecipate e i Comuni azionisti per Regione

Beneficiari	Comuni aventi Quote di Partecipazione		Imprese Partecipate	
Regioni	**N° Comuni**	**Frequenza %**	**N° Imprese**	**Frequenza %**
Piemonte	1.196	15,5%	320	8,7%
Valle d'Aosta	40	0,5%	42	1,1%
Lombardia	1.502	19,4%	597	16,3%
Trentino - Alto Adige	326	4,2%	231	6,3%
Veneto	580	7,5%	275	7,5%
Friuli - Venezia Giulia	218	2,8%	73	2,0%
Liguria	182	2,4%	128	3,5%
Emilia - Romagna	348	4,5%	304	8,3%
Toscana	287	3,7%	330	9,0%
Umbria	90	1,2%	66	1,8%
Marche	238	3,1%	186	5,1%
Lazio	297	3,8%	141	3,9%
Abruzzo	296	3,8%	147	4,0%
Molise	131	1,7%	22	0,6%
Campania	491	6,4%	237	6,5%
Puglia	242	3,1%	156	4,3%
Basilicata	131	1,7%	39	1,1%
Calabria	386	5,0%	101	2,8%
Sicilia	377	4,9%	163	4,5%
Sardegna	365	4,7%	104	2,8%
Totale complessivo	**7.723**	**100,0%**	**3.662**	**100,0%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

In termini di Comuni coinvolti dal fenomeno della partecipazione azionaria in imprese private (tabella 1), infatti, se la Regione che detiene il primato rimane - sempre parlando di valori assoluti - la Lombardia seguita dal Piemonte (rispettivamente con 1.502 e 1.196 Comuni azionisti), a stretto giro si piazzano tre Regioni meridionali: Campania, Calabria e Sicilia (con 491, 386 e 377 Comuni che detengono azioni in almeno una impresa privata). Tuttavia, laddove, per Lombardia e Piemonte l'andamento risulta concorde e direttamente proporzionale tra numero di imprese partecipate e numero di Comuni azionisti, per le altre Regioni tale intreccio appare meno evidente per non dire discorde. Per questo motivo, riprendendo il discorso iniziato per la Toscana, se si rapporta il numero dei Comuni interessati al numero complessivo dei Comuni per Regione - si veda in proposito la tabella 2 - salta all'occhio la situazione di Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia - Romagna, Toscana, Marche e Basilicata, Regioni in cui la totalità dei Comuni detiene partecipazioni azionarie in imprese di servizi. Per Lombardia e Piemonte tale incidenza raggiunge rispettivamente il 97% ed il 99% dei Comuni; a chiudere la classifica c'è la Valle d'Aosta con solo il 54% di Comuni coinvolti.

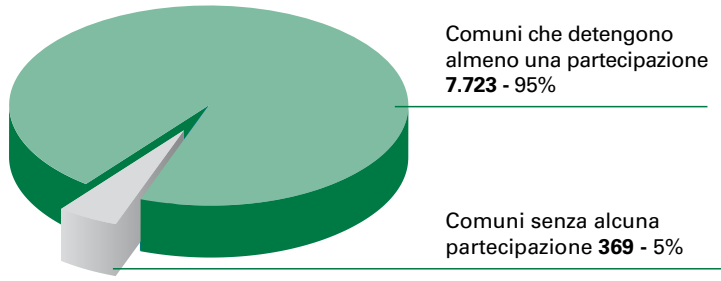
Osservando la media nazionale, è possibile affermare che, in media, il 95% dei Comuni italiani è detentore di almeno una partecipazione in imprese esterne. Confrontando i valori della tabella 2 con tale valore medio, è possibile notare che a posizionarsi al di sopra di esso (ma al di sotto del 100% come risulta per le sei citate) sono otto Regioni, mentre al di sotto - oltre alla Valle d'Aosta - si collocano Liguria, Lazio, Campania, Puglia e Calabria. La tabella non fornisce informazioni circa l'intensità delle partecipazioni ma restituisce comunque un notevole colpo d'occhio.
Ponendo a confronto il numero di Comuni che detiene partecipazioni con quelli che non ne hanno alcuna, appare evidente la preponderanza dei primi (7.723) rispetto ai secondi (369) (graf. 2 e tab. 3). La tabella 3 consente di spacchettare le percentuali di Comuni partecipanti per Regione e confrontarli con quelli esclusi dal processo: in valore assoluto sono i Comuni laziali ad essere numericamente più rilevanti (81 amministrazioni comunali su 297 non detengono alcuna partecipazione); seguono la Campania (con 60 Comuni su 491) e la Liguria (53 su 182).

Tabella 2. I Comuni azionisti sul totale dei Comuni per Regione

Regioni	Comuni con Partecipazioni	Totale Comuni	Comuni con partecipazioni su totale Comuni
Emilia - Romagna	348	348	100%
Toscana	287	287	100%
Friuli - Venezia Giulia	218	218	100%
Basilicata	131	131	100%
Veneto	580	581	100%
Marche	238	239	100%
Piemonte	1.196	1.206	99%
Trentino - Alto Adige	326	333	98%
Umbria	90	92	98%
Lombardia	1.502	1.544	97%
Abruzzo	296	305	97%
Sardegna	365	377	97%
Sicilia	377	390	97%
Molise	131	136	96%
Calabria	386	409	94%
Puglia	242	258	94%
Campania	491	551	89%
Lazio	297	378	79%
Liguria	182	235	77%
Valle d'Aosta	40	74	54%
Totale	**7.723**	**8.092**	**95%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Grafico 2. I Comuni azionisti e quelli senza quote. Totale nazionale e per Regione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 3. I Comuni azionisti e quelli senza quote. Totale nazionale e per Regione

Regioni	CON Partecipazioni	SENZA Partecipazioni
Piemonte	1.196	10
Valle d'Aosta	40	34
Lombardia	1.502	42
Trentino - Alto Adige	326	7
Veneto	580	1
Friuli - Venezia Giulia	218	0
Liguria	182	53
Emilia - Romagna	348	0
Toscana	287	0
Umbria	90	2
Marche	238	1
Lazio	297	81
Abruzzo	296	9
Molise	131	5
Campania	491	60
Puglia	242	16
Basilicata	131	0
Calabria	386	23
Sicilia	377	13
Sardegna	365	12

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Dall'osservazione, in parallelo, della distribuzione dei Comuni azionisti sul territorio e di quella delle imprese partecipate deriva il panorama descritto dalla tabella 4 che è riassuntiva di tutte le considerazioni effettuate sinora, mostrando sia il livello di saturazione dei Comuni rispetto alla prassi partecipativa, sia la ripartizione regionale delle imprese del panel.

Già si è detto a proposito delle Regioni i cui Comuni fanno registrare un elevato numero di partecipazioni, vale la pena ora spendere qualche parola sui casi meno eclatanti. Per una volta, patriamo dalle Isole: nonostante il 97% dei Comuni della Sardegna detenga partecipazioni in almeno una impresa privata, si nota che è solo il 2,8% delle partecipate

del campione a collocarsi sul territorio regionale; una constatazione di questo tipo potrebbe trovare una motivazione a seguito di un'analisi che tenesse conto anche della dimensione demografica dei Comuni presenti sull'Isola. Discorso simile vale per la Basilicata, Regione in cui ogni Comune ha almeno una partecipazione in imprese ma anche sul cui territorio si concentra solo l'1% delle 3.662 imprese considerate, valore analogo a quello della Val d'Aosta in cui, tuttavia, solo il 54% dei Comuni risulta essere azionista. Così come è interessante osservare che in Piemonte, Emilia - Romagna e Toscana sono presenti un numero simile di imprese, nonostante la differenza nel numero di Comuni presenti nelle tre Regioni.

Tabella 4. Riepilogo

Regione	Società	Comuni con partecipazioni	Comuni soci / Società	Comuni totali
Piemonte	320	1.196	3,74%	1.206
Valle d'Aosta	42	40	0,95%	74
Lombardia	597	1.502	2,52%	1.544
Trentino - Alto Adige	231	326	1,41%	333
Veneto	275	580	2,11%	581
Friuli - Venezia Giulia	73	218	2,99%	218
Liguria	128	182	1,42%	235
Emilia Romagna	304	348	1,14%	348
Toscana	330	287	0,87%	287
Umbria	66	90	1,36%	92
Marche	186	238	1,28%	239
Lazio	141	297	2,11%	378
Abruzzo	147	296	2,01%	305
Molise	22	131	5,95%	136
Campania	237	491	2,07%	551
Puglia	156	242	1,55%	258
Basilicata	39	131	3,36%	131
Calabria	101	386	3,82%	409
Sicilia	163	377	2,31%	390
Sardegna	104	365	3,51%	377
Totale	**3.662**	**7.723**	**2,11%**	**8.092**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Queste anomalie dipendono soprattutto dall'entità delle partecipazioni: in molte delle occorrenze del nostro panel, come si vedrà più avanti, il valore delle partecipazioni è particolarmente basso (non raggiungendo il 5% del totale delle quote) e, nella maggioranza dei casi, più Comuni detengono piccole quote all'interno di una stessa azienda. Questi elementi rendono la considerazioni spese sui numeri assoluti e percentuali ma svincolate da un'indagine più approfondita sul tessuto del territorio di volta in volta considerato, inevitabilmente generiche e da ponderare con attenzione.

2.2. I Comuni azionisti

Il 44% dei Comuni che detengono almeno una partecipazione rientrano nella fascia dei cosiddetti piccoli, con una popolazione, cioè, inferiore ai 2.000 abitanti; questa percentuale sale al 71,5% se si considerano anche quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti. Inoltre, come spicca con chiarezza, tutti i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti detengono partecipazioni (tab. 5).

Tabella 5. Comuni azionisti per classi di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. Comuni azionisti		Numero di Comuni per segmento* v.a.	% Comuni azionisti/totale Comuni%
	v.a.	%		
0 - 1.999	3.412	44,2%	3.521	96,9%
2.000 - 4.999	2.111	27,3%	2.162	97,6%
5.000 - 9.999	1.120	14,5%	1.192	94,0%
10.000 - 19.999	625	8,1%	701	89,2%
20.000 - 59.999	361	4,7%	412	87,6%
60.000 - 249.999	82	1,1%	92	89,1%
>=250.000	12	0,2%	12	100,0%
ITALY	**7.723**		**8.092**	**95,4%**

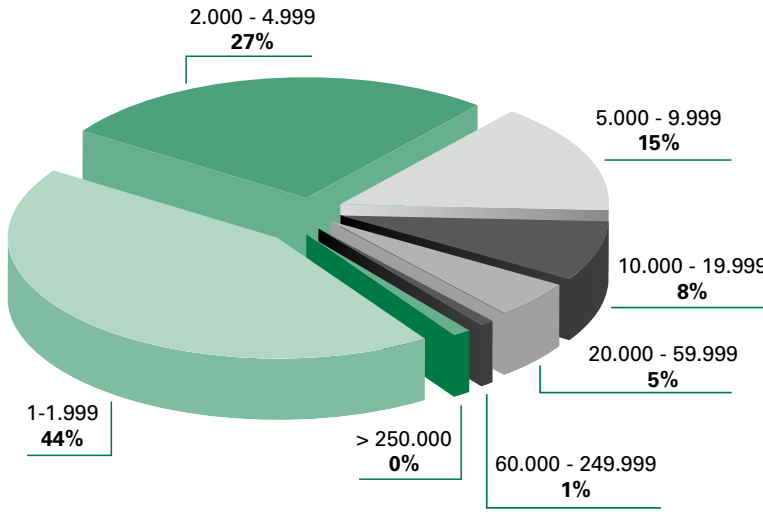
* Numerosità dei Comuni italiani ex ISTAT 2011

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Da un punto di vista percentuale, la fascia meno nutrita è quella dei Comuni con popolazione residente compresa tra 20.000 e 60.000 abitanti, in

cui gli azionisti sono l'87% del totale dei Comuni della fascia: si tratta di un dato indicativo circa l'attitudine di una fascia importante di Amministrazioni comunali italiane. Il grafico seguente mostra come i 7.723 Comuni azionisti si distribuiscono tra le diverse fasce di dimensione demografica.

Grafico 3. Comuni azionisti per classi di ampiezza demografica



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

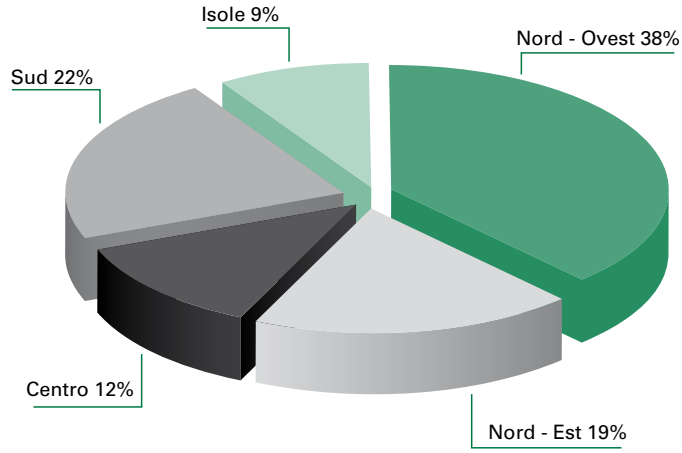
La tabella 6 riporta le distribuzioni dei Comuni azionisti per ripartizioni territoriali. Come era intuibile, dopo aver osservato i grafici e le tabelle precedenti e, soprattutto, considerata l'alta percentuale di tali Comuni sul totale delle amministrazioni comunali (il 95%), risulta che il solo Nord Ovest ne accoglie quasi il 40%, il 12% si trova al Centro e il 32% si distribuisce tra le Regioni del Sud Italia e delle due Isole maggiori. Tale ripartizione, evidenziata anche dal Grafico 4, è dunque armonica rispetto alla realtà comunale nazionale.

Tabella 6. Comuni azionisti per area sovraregionale

	Comuni aventi quote di partecipazione	
Areas	**valore assoluto**	**Frequenza %**
Nord Ovest	2.920	38%
Nord Est	1.472	19%
Centro	912	12%
Sud	1.677	22%
Isole	742	10%
Total	**7.723**	**100%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Grafico 4. Comuni azionisti per area sovraregionale



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 7 mostra la tipologia di soggetti che detengono partecipazioni all'interno delle 3.662 imprese del panel. Le partecipazioni complessive, detenute complessivamente dalle 3.662 imprese, e da ripartire tra tutte le tipologie di soci, sono quasi 100mila: in media, dunque, ogni impresa partecipata dai Comuni ha 23 soci, il che testimonia che si tratta di società a larga partecipazione, come confermato anche dalla presenza di un numero elevato di persone fisiche tra i soci (43.780 partecipazioni sono imputabili appunto a questa tipologia di socio).

Tabella 7. Il numero delle quote per tipologia di socio

Tipologia di Soci	N° Partecipazioni alle Imprese	Frequenza %
Comuni	26.427	26,7%
Province	938	0,9%
Regioni	142	0,1%
Società	20.565	20,7%
Altri enti pubblici locali	738	0,7%
Altri soggetti pubblici	1.562	1,6%
Altri soggetti privati	4.362	4,4%
Altri soggetti esteri	200	0,2%
Persone fisiche	43.780	44,2%
ND	405	0,4%
Totale complessivo	**99.119**	**100,0%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Oltre ai Comuni, gli altri soggetti che, in qualità di soci, partecipano come azionisti all'interno di imprese che rimangono, in fin dei conti, di interesse pubblico sono per una grande maggioranza, come detto, persone fisiche, cioè azionisti singoli registrati tramite il proprio codice fiscale, seguono le altre imprese private (società di persone o di capitali, cooperative, consorzi ed altre forme giuridiche), gli altri soggetti privati (Acli, Associazioni, Consorzi, Federazioni e Confederazioni, Fondazioni, Onlus, Sindacati…) ed altri soggetti pubblici (Agenzie di promozione turistica e sviluppo territoriale/agricolo, Asl, Camere di Commercio, Ordini Professionali e Collegi, Scuole ed Università…). Regioni e Province detengono complessivamente un numero di partecipazioni più contenuto ma è scontato ribadire che rappresentano un numero infinitamente più limitato rispetto alle altre tipologie di soci e che la partecipazione in imprese è strettamente legata al territorio di interesse del soggetto partecipatore, specialmente ove si tratti di un ente pubblico. Inoltre, in media, ognuna di queste società è partecipata da 6,3 Comuni; in particolare, la tabella 8 mostra il numero di partecipate per Comune e la frequenza percentuale.

Tabella 8. I Comuni azionisti per numero di imprese partecipate

N° di imprese partecipate	Comuni	%
1	1.471	19,0%
2	1.889	24,5%
3	1.594	20,6%
4	1.194	15,5%
5	683	8,8%
6	353	4,6%
7	189	2,4%
8	92	1,2%
9	82	1,1%
Da 10 a 15	155	2,0%
Più di 15	21	0,3%
Totale	**7.723**	**100,0%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

2.3. Caratteristiche delle imprese partecipate

Volendo effettuare un'analisi per tipologia di impresa, è possibile classificare le imprese incluse nel campione di analisi in base alla natura giuridica, ottenendo lo schema riportato nella tabella 9.

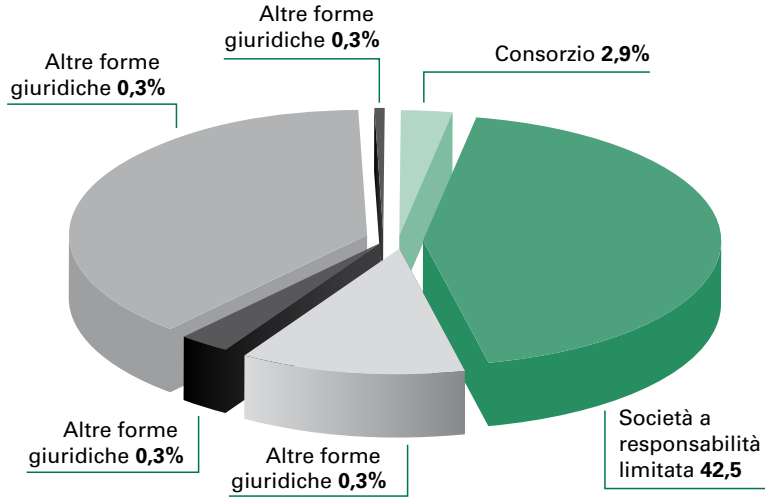
Tabella 9. Le imprese partecipate per natura giuridica

Natura Giuridica	N° Imprese
Consorzio	107
Società a responsabilita' limitata	1.557
Società consortile a responsabilita' limitata	438
Società consortile per azioni	93
Società per azioni	1.370
Altre forme giuridiche	97
Totale complessivo	**3.662**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Come è evidente, nella grande maggioranza dei casi si ha a che fare con società a responsabilità limitata (il 42%) e società per azioni (il 37%), seguono ad una distanza numericamente significativa le società consortili (per azioni e a responsabilità limitata) e i consorzi che però complessivamente non raggiungono il 20% del campione. Nella voce Altre forme giuridiche sono ricomprese Fondazioni, Consorzi con attività esterna, Aziende speciali, ecc. che incidono per meno dell'1%.

Grafico 5. Le imprese partecipate per natura giuridica



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

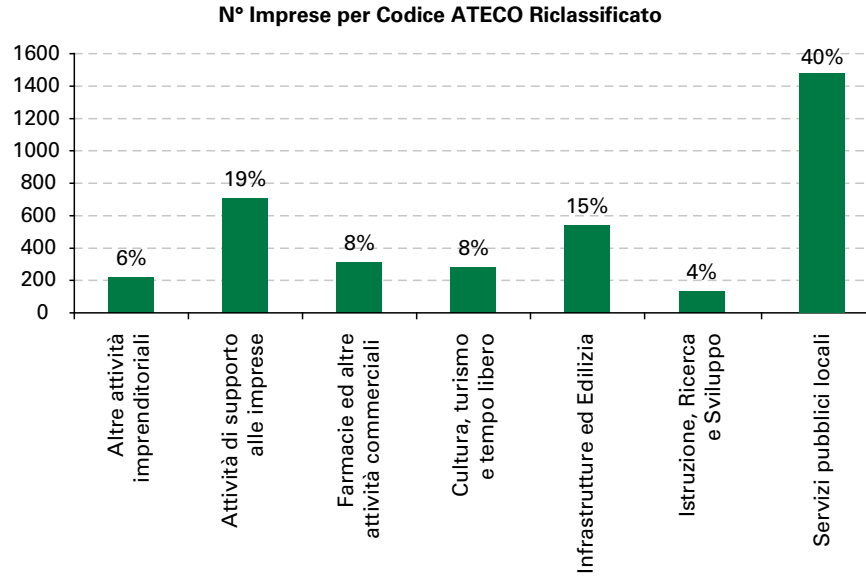
Una ulteriore distinzione può essere effettuata in base al settore di attività all'interno del quale operano le partecipate oggetto del presente studio. La tabella 9 riporta la ripartizione delle 3.662 imprese tra le macro aggregazioni immaginate per il nostro studio: i 100 codici Ateco previsti dall'Istat (65 dei quali definiscono le attività delle 3.662 imprese presenti nel data base) sono, infatti, stati ridotti alle 7 sovra-categorie: Servizi Pubblici Locali (SPL), Istruzione ricerca e sviluppo, Infrastrutture ed edilizia, Cultura turismo e tempo libero, Farmacie ed altre attività commerciali , Attività di supporto alle imprese ed Altre attività imprenditoriali (tab. 10).

Tabella 10. Le imprese partecipate per Codice ATECO riclassificato

ATECO Riclassificato	N° Imprese
Altre attività imprenditoriali	217
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	708
Farmacie ed altre attività commerciali	310
Cultura, turismo e tempo libero	283
Infrastrutture ed Edilizia	538
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	136
Servizi Pubblici Locali	1470
Totale complessivo	**3662**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Grafico 6. Le imprese partecipate per Codice ATECO riclassificato



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La categoria SPL è stata, a sua volta, spacchettata in 5 sottocategorie: Energia, Ciclo integrato dei rifiuti, Ciclo integrato dell'acqua, Servizi sociali ed assistenziali, Trasporti pubblici ed altri spl (tab. 11).

Tabella 11. Le partecipate in ambito SPL per sottocategoria ATECO

Sottocategorie di "Servizi Pubblici Locali"	N° Imprese
Trasporti pubblici ed altri spl	368
Ciclo integrato acqua	268
Energia	329
Servizi sociali e assistenziali	210
Ciclo integrato rifiuti	295
Totale complessivo	**1.470**

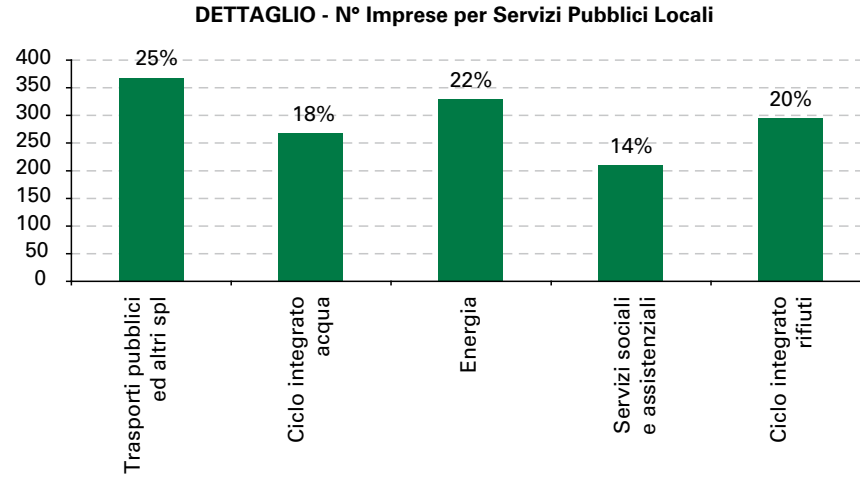
Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Osservando il grafico 7, spicca la netta preponderanza della categoria SPL, rispetto alle altre 6: il 40% delle imprese costituenti il campione svolge un'attività di tipo strumentale alla fornitura di qualche servizio pubblico primario. Seguono le imprese che operano nel settore individuato come di supporto alle imprese per funzioni d'ufficio ed altri servizi, entro cui sono ricomprese le attività di supporto legale, di consulenza gestionale, di ricerca e selezione del personale, le ricerche di mercato, la contabilità. In questa categoria rientra il 19% delle partecipate del campione. Segue ancora l'aggregazione di imprese la cui attività rientra nella categoria Infrastrutture ed edilizia, ovvero imprese che si occupano di ingegneria civile, costruzioni, architettura, servizi paesaggistici. In tale categoria rientra il 15% delle imprese del campione. Solo il 4% delle 3.362 imprese partecipate svolge attività di ricerca scientifica, sviluppo ed istruzione: si tratta perlopiù di centri di formazione e parchi scientifici o tecnologici.

La tabella 11 riporta la suddivisione delle 1.470 imprese che operano nel settore dei Servizi Pubblici Locali, tra le 5 categorie elencate sopra: come si nota, il settore a più alta intensità di partecipazione (almeno con riferimento al campione in esame ed escludendo la categoria del TPL ed altri SPL) è quello dell'Energia: il 22% delle 1.470 partecipate. Si tratta di 329 imprese che erogano direttamente o gestiscono energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata.

295 imprese, il 20% del totale di quelle attive in ambito SPL, svolge attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, recupero dei materiali, risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti; 268 svolgono attività correlate al ciclo integrato dell'acqua che include la raccolta, il trattamento e la fornitura di acqua e la gestione delle reti fognarie. Solo 295 delle imprese del campione, meno del 15% del totale di quelle che erogano SPL, svolge attività di tipo sociale ed assistenziale (servizi per la persona, assistenza sociale, organizzazioni associative...). Nella categoria altri servizi pubblici rientrano prevalentemente attività di trasporto e magazzinaggio.

Grafico 7. Le partecipate in ambito SPL per sottocategoria ATECO



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La suddivisione delle imprese del campione per settore di attività e natura giuridica e consente di osservare che la forma di società a responsabilità limitata risulta la più diffusa nei casi delle 3 categorie (tab. 12): Farmacie ed altre attività commerciali, Cultura turismo e tempo libero, Infrastrutture ed edilizia ma viene sostituita dalla forma di società consortile a responsabilità limitata, quale natura giuridica avente maggiore frequenza, nei casi di imprese che erogano Attività di supporto alle imprese ed Istruzione ricerca e sviluppo.

Tabella 12. Le partecipate per Natura giuridica riclassificata e Codice ATECO riclassificato (valori percentuali)

Ateco riclassificati	Natura giuridica riclassificata					
	Altre forme giuridiche	Consorzio	Srl	Scrl	Scpa	Spa
Altre attività imprenditoriali	9,7	5,1	44,7	11,1	0,9	28,6
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	5,0	5,4	26,8	35,0	6,8	21,1
Farmacie ed altre attività commerciali	0,3	0,3	69,5	1,3	1,0	27,7
Cultura, turismo e tempo libero	4,9	2,5	57,7	6,0	1,4	27,5
Infrastrutture ed Edilizia	1,1	3,3	50,6	5,4	2,0	37,5
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	5,9	7,4	22,8	46,3	8,1	9,6
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	0,5	0,8	25,7	2,4	0,5	69,9
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	0,7	0,7	30,3	2,2	1,9	64,0
Servizi Pubblici Locali - Energia	0,6	0,3	60,0	7,3	0,6	31,2
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	1,9	3,4	55,8	5,3	1,4	32,2
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	0,7	3,0	33,1	1,4	0,7	61,1

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Per le categorie legate ai Servizi Pubblici Locali, la natura giuridica più utilizzata è, invece, la responsabilità limitata (non consortile) per i servizi legati all'Energia, al Ciclo integrato dei rifiuti e ai Servizi sociali, la società per azioni è prevalente come forma per le aziende che erogano servizi legati al Ciclo integrato dell'acqua e - genericamente al TPL ed altri servizi pubblici- agli altri servizi pubblici.

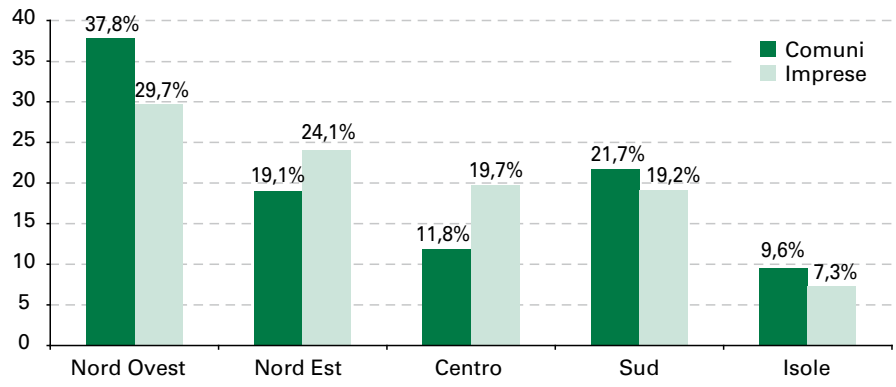
Tabella 13. Le partecipate per Codice ATECO riclassificato e area sovraregionale (valori percentuali)

Area Sovra-Regionale	Codici ATECO Riclassificati										
	Altre attività imprendi-toriali	Attività di sup-porto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	Farmacie ed altre attività commer-ciali	Cultura, turismo e tempo libero	Infrastrut-ture ed Edilizia	Istruzione, Ricerca e Sviluppo	Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	Servizi Pubblici Locali - Energia	Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assisten-ziali	Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti
Nord-ovest	5,0	14,7	9,2	8,5	13,9	3,2	9,3	12,4	11,4	5,2	7,3
Nord-est	5,0	14,3	8,2	11,4	19,1	3,5	10,4	5,2	11,3	6,1	5,4
Centro	7,5	15,6	11,5	7,2	14,1	4,1	10,4	5,3	8,4	6,9	9,0
Sud	7,5	30,5	5,8	2,8	12,3	4,0	10,8	4,1	5,7	5,7	10,7
Isole	4,5	35,6	5,2	6,7	11,2	4,5	9,0	7,5	1,5	3,7	10,5

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 13 mostra invece la ripartizione geografica per area sovra regionale delle 3.662 imprese, aggregate per macro codici di attività. Come emerge, nel Nord Ovest il maggior numero di imprese partecipate presenti eroga attività di supporto alle imprese e servizi pubblici legati al ciclo integrato dell'acqua e dell'energia; nel Nord Est, invece, la maggior parte delle partecipate che eroga servizi legati alle infrastrutture e l'edilizia ed attività di supporto alle imprese per le funzioni di ufficio; al Centro, di nuovo, prevalgono le imprese partecipate che svolgono attività di supporto alle imprese per le funzioni di ufficio e quelle che erogano servizi legati all'edilizia ed alle infrastrutture; al Sud e nelle Isole, infine, c'è addirittura una netta preponderanza di imprese che offrono supporto alle imprese per le funzioni d'ufficio e che svolgono attività legate all'edilizia.

Grafico 8. I Comuni azionisti e le imprese partecipate per area sovraregionale



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Le considerazioni svolte per la tabella 12 devono in ogni caso essere incrociate con i dati evidenziati nel grafico 8 che mette in rilievo la distribuzione geografica per ripartizione geografica delle imprese del campione e dei Comuni soci: tale grafico infatti rammenta la concentrazione significativa degli uni e delle altre nel Nord Ovest. Per le altre aree occorre fare considerazioni diverse: esclusa infatti la preponderanza del Nord Ovest, si osserva come al Nord Est si concentra la più elevata percentuale di im-

prese partecipate (tra quelle del campione) ma non il più elevato numero di Comuni soci che si distribuiscono, invece, in maniera più o meno equa tra Centro e Sud. Si ribadisce che tali distribuzioni rimangono comunque imprescindibilmente legate alla presenza numerica dei Comuni sul territorio ed alla concentrazione demografica delle diverse aree.
Ben il 13% delle partecipazioni sono essenzialmente simboliche, non raggiungendo il 5% delle quote (tab. 14). Tale percentuale sale al 21% se si considerano le quote fino al 15%. Per 1.375 imprese, invece, la percentuale di presenza dell'amministrazione comunale raggiunge quote che superano l'80%.

Tabella 14. Le imprese partecipate per quota di partecipazione dei Comuni

Ripartizione delle Imprese per quote detenute dai Comuni

Quota	Comuni	%
0 - 5 %	439	12,6%
5 - 15 %	297	8,5%
15 - 40 %	564	16,2%
40 - 50 %	180	5,2%
50 - 80 %	632	18,1%
80 - 99,99 %	312	8,9%
100 %	1.063	30,5%
Totale	**3.487 ***	**100,0%**

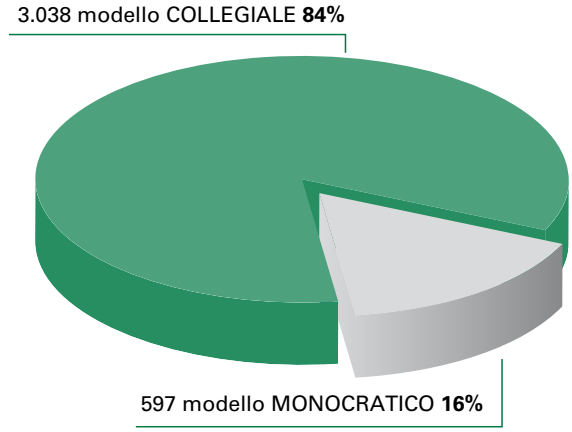
*Le informazioni presenti nella banca dati consentono di fare considerazioni circa la percentuale di partecipazione dei Comuni solo per 3.487 delle imprese appartenenti al panel delle 3.662.

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

2.4. La governance interna

L'84% delle imprese partecipate è dotato di un organo di governance collegiale, ovvero di un Consiglio di amministrazione (graf. 9). Nel 16% dei casi, invece, si è in presenza di imprese monocratiche, cioè con un Amministratore unico.

Grafico 9. Le imprese partecipate per modello di gestione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La situazione descritta nel grafico 9, viene esplosa a livello regionale dalla tabella 13, che riporta un'analisi per modello di gestione approfondita, ordinata con riferimento alla frequenza percentuale delle imprese con modello di gestione collegiale.

I dati relativi alle presenze di consiglieri di amministrazione sono anomali o mancanti per 36 delle imprese del panel, l'universo di analisi per il grafico 10 si riduce dunque a 3.626 imprese, delle quali il 16,5% è dotata di Amministratore unico, il restante 83% di un consiglio di amministrazione; nel 31% dei casi il numero dei consiglieri di amministrazione non supera i 3.

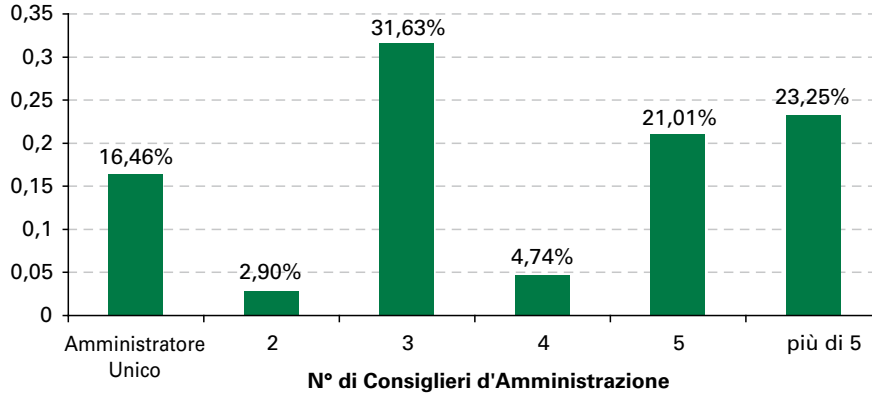
Tabella 15. Le imprese partecipate per modello di gestione ripartite per Regione

Modello di Gestione	Gestione MONOCRATICA		Gestione COLLEGIALE	
Regioni	**N° Imprese**	**Frequenza %**	**N° Imprese**	**Frequenza %**
Lombardia	88	15%	506	85%
Toscana	40	12%	286	88%
Piemonte	40	13%	277	87%
Emilia - Romagna	76	25%	224	75%
Veneto	62	23%	213	77%
Trentino - Alto Adige	22	10%	209	90%
Campania	44	19%	190	81%
Sicilia	18	11%	143	89%
Marche	48	26%	138	74%
Puglia	24	15%	132	85%
Lazio	23	16%	118	84%
Abruzzo	29	20%	115	80%
Liguria	17	13%	111	87%
Calabria	12	12%	88	88%
Sardegna	19	18%	85	82%
Friuli - Venezia Giulia	6	8%	67	92%
Umbria	7	11%	58	89%
Valle d'Aosta	12	29%	29	71%
Basilicata	9	24%	29	76%
Molise	1	5%	20	95%
Totale complessivo*	**597**	**16%**	**3.038**	**84%**

*Per 27 Imprese la Tipologia di Gestione risulta non definita.

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Grafico 10. Le imprese partecipate per numero di Consiglieri di Amministrazione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 16 mostra come le cariche ricoperte all'interno delle 3.662 imprese considerate in questa analisi si ripartiscono, in base alla tipologia della carica ed alla categoria produttiva di riferimento dell'impresa. Complessivamente le cariche registrate, all'interno delle 3.662 imprese, sono 30.198.Tuttavia, prima di avanzare considerazioni circa la composizione e la numerosità dei consigli, pare opportuno eliminare da questo totale le 11.617 cariche imputabili agli organi di controllo (società di revisione o collegi sindacali, per i quali valgono le riflessioni fatte poc'anzi e che sono comunque riconducibili per larga parte a società esterne) e le 597 cariche imputabili agli Amministratori unici (che già rientrano nell'analisi fatta sulla tipologia degli organi di governo, mostrata nel grafico 9). Fatti questi restringimenti, le cariche residue sono 17.984 che però contengono le duplicazioni imputabili alle eventuali nomine plurime. Tali 17.984 cariche, infatti, si ripartiscono tra 16.753 soggetti, che rappresentano, in ultima analisi, la popolazione globale di tutti coloro che ricoprono una carica elettiva all'interno delle società partecipate dai Comuni italiani, con una media di 4,3 amministratori per società (ricordiamo che nel computo dei 16.753 individui sono inclusi quelli che ricoprono incarichi tecnici -direttori, procuratori, ecc.-). Il 6,24% dei soggetti ricopre cariche in più di un'impresa.

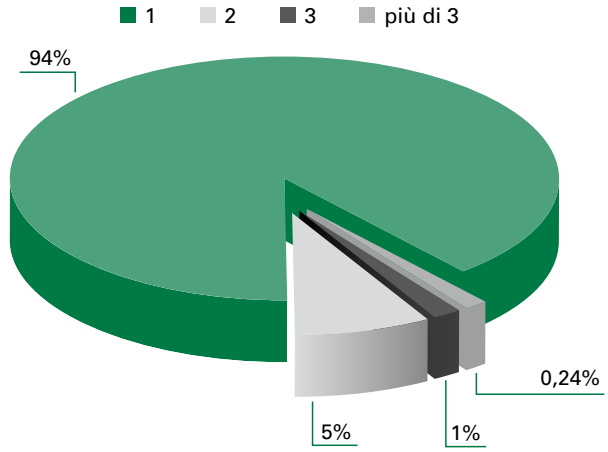
Tabella 16. Le cariche all'interno delle imprese partecipate

Ateco	Amministratore Unico	Presidente Vicepresidente	Amministratore Delegato	Consigliere di Amministrazione	Carica tecnica	Organo di controllo	Altre cariche	NC	Totale Cariche
Altre attività imprenditoriali	39	8	6	855	53	547	121		1.629
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	66	30	17	4.003	92	2.046	126	3	6.383
Farmacie ed altre attività commerciali	102	1	8	725	79	726	70		1.711
Cultura, turismo e tempo libero	41	3	4	1.312	40	736	58		2.194
Infrastrutture ed Edilizia	131	1	9	1.902	137	1.781	158	4	4.123
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	10	5	2	749	27	442	16	2	1.253
SPL - Complessivo	208	12	34	5.585	767	5.339	955	5	12.905
SPL -TPL ed Altri servizi pubblici	44	3	8	1.595	220	1.555	419	1	3.845
SPL - Ciclo integrato acqua	30	1	3	1.054	160	1.097	181	2	2.528
SPL - Ciclo integrato rifiuti	37	4	5	1.024	198	1.214	168		2.650
SPL - Energia	62	2	12	1.137	127	891	143		2.374
SPL - Servizi sociali e assistenziali	35	2	6	775	62	582	44	2	1.508
Totale	**597**	**60**	**80**	**15.131**	**1.195**	**11.617**	**1.504**	**14**	**30.198**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Il grafico 11 mostra il numero degli individui ricoprenti cariche presenti nel data base relativo alla governance e riconducibili alle categorie di Amministratore Delegato, Presidente, Vicepresidente, Consigliere di amministrazione, Incarichi tecnici e Altre cariche (Procuratore, Commissario, Rappresentante Comune degli azionisti, et al.). Il 94% di essi ricopre un'unica carica all'interno di una sola delle società partecipate, il 5% ha una carica doppia, ovvero una carica in 2 società distinte e appena l'1% ricopre incarichi in 3 o più società.

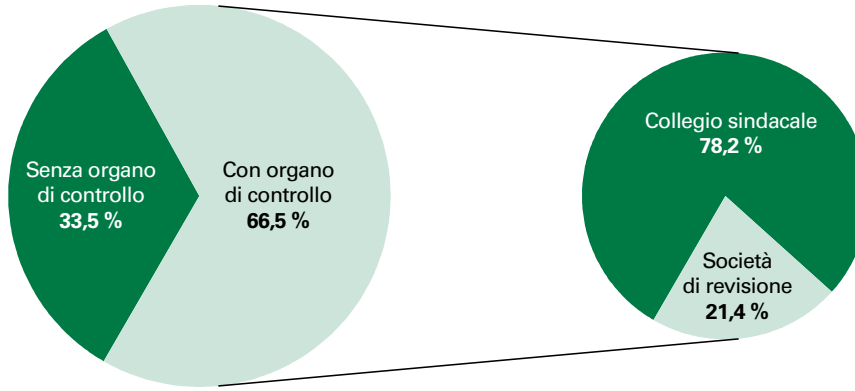
Grafico 11. La numerosità dei Consigli d'Amministrazione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Il 66% delle imprese partecipate da almeno un Comune, dunque, è dotata di un organo di controllo; gli organismi di controllo rilevati sono il Collegio sindacale (presente con una netta maggioranza: nel 78% dei casi), la Società di revisione (nel 21% dei casi), il Comitato per il controllo di gestione o il Consiglio di sorveglianza (in meno dell'1% dei casi), come mostrato nel grafico 10 (nel caso dell'organo di controllo e quindi per il grafico 11, il panel torna ad essere di 3.662 imprese).

Grafico 12. Gli Organi di Controllo



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

2.5. Le performance economiche

Delle 4.206 società partecipate da almeno un Comune, 3.181 hanno depositato nel 2010 al Registro delle imprese il proprio bilancio consuntivo relativo all'anno 2009, in forma digitale. Dall'analisi di questi documenti di bilancio è possibile riscontrare i seguenti fondamentali economici:

Tabella 17. Le principali voci di Bilancio delle Imprese Partecipate

Valore della produzione complessivo	24.893.483.916
Costi del personale	7.254.217.511
Imposte pagate	569.859.701
Risultato di esercizio netto complessivo *	243.446.256
Immobilizzazioni materiali e immateriali	36.458.151.188
Patrimonio Netto Complessivo	27.684.190.625

* Il Risultato di esercizio netto complessivo risulta da un totale di Utili prodotto da 1.800 imprese (824.662.289 euro) e un totale di Perdite di 1.279 imprese (-581.216.033 euro)

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Osservando la tabella 17, è lampante che ci si trova in presenza di numeri importanti: il valore delle immobilizzazioni (materiali ed immateriali) è significativo e si avvicina ai 40 miliardi di euro, il risultato netto di esercizio è positivo e supera complessivamente i 240 milioni di euro e, se è vero che ci sono società che producono perdite per 580 milioni di euro, è altrettanto vero che quelle che producono utile lo fanno per quasi 825 milioni. La sfida attuale risiede nel distinguere in quali settori può essere avviato un processo di privatizzazione che però non sia inquinato da effetti speculativi innescati per alzare il livello di profittabilità dei settori stessi, dai competitors privati. Inoltre è opportuno riflettere attentamente su come privatizzare la parte di attività che attualmente non produce utile, riflettendo sul fatto che se da un lato è giusto ripensare modelli di gestione che sono stati fallimentari da parte dei Comuni per motivi direttamente imputabili a mancanze degli stessi, pensandone di alternativi, da un altro lato è necessario comprendere quando l'attività gestita dall'amministrazione comunale, semplicemente, non è in grado di produrre utile (per una serie di motivi legati al settore, al tipo di attività, al bacino di utenza…) e non ne produrrebbe nemmeno se fosse in mano privata. Quanto si auspica, quindi, è un sistema di riforme che tenga conto di questi vari aspetti.

La tabella 18 riporta i valori complessivi delle principali voci di bilancio, i valori medi per ciascuna voce (rispetto alle 3.181 imprese del sotto panel poc'anzi introdotto) ed il numero di imprese che si collocano al di sopra e al di sotto di tali medie. Complessivamente è possibile riscontrare una prevalenza di imprese che si collocano al di sotto della media generale, il che è un indice di forte patrimonializzazione di un ristretto numero di imprese e di debole patrimonializzazione da parte di un numero molto vasto (stessa considerazione vale per gli utili, il risultato di esercizio, il valore della produzione…). Si tenga conto, soprattutto nelle considerazioni circa l'Utile complessivo prodotto, che da questo elenco di imprese sono escluse le società quotate in borsa.

Tabella 18. Voci di Bilancio e valori medi

	Totale	Valore medio (3,181)	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Immob Imm	3.460.985.828	1.088.018	297	9,34%	2.884	90,66%
Immob Mat	32.997.165.360	10.373.205	467	14,68%	2.714	85,32%
Immob Tot	36.458.151.188	11.461.223	485	15,25%	2.696	84,75%
Patrim Netto	27.684.190.625	8.702.984	448	14,08%	2.733	85,92%
Valore Prod	24.893.483.916	7.825.679	530	16,66%	2.651	83,34%
Servizi	8.322.623.203	2.616.354				
Costi Personale	7.254.217.511	2.280.483	467	14,68%	2.714	85,32%
Imposte Reddito	569.859.701	179.145	472	14,84%	2.709	85,16%
Utile	824.662.289	458.146	217	12,06%	1.583	87,94%
Perdita	-581.216.033	-454.430	1.091	85,30%	188	14,70%
Risultato di esercizio	243.446.256	76.531	528	16,60%	2.653	83,40%

*Per la voce Utile e Perdita i valori medi sono calcolati sulla base del totale delle imprese che producono Utile o Perdita, cioè rispettivamente 1.800 e 1.279

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Una riflessione più approfondita e, soprattutto, collegata al tipo di attività svolto dalle imprese, è possibile se i dati vengono declinati per tutte le macro aggregazioni di codici Ateco individuate e per ciascuna delle voci di bilancio isolate. Le tabelle 19-24 riportano il numero di imprese presenti nel data base dei bilancio, collegate ad ognuna delle categorie Ateco descritte nei grafici 6 e 7. Ognuna delle voci di bilancio che sono state isolate è stata suddivisa per macro codice Ateco, e le tabelle restituiscono i valori complessivi e quelli medi per ogni categoria produttiva, oltre alla percentuale di imprese che si collocano al di sopra e al di sotto di tali valori per ognuno dei settori individuati. Una ulteriore specifica è poi stata effettuata per la categoria Servizi Pubblici Locali, così come disaggregati nella tabella 11.

Tabella 19. Il valore delle Immobilizzazioni per Codice Ateco

Codici Ateco	N. imprese	Somma di Immobilizzazioni	Immobilizzazioni valore medio	N.imprese sopra la media	%	N. imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	165	566.041.446	3.430.554	23	13,9%	142	86,1%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	581	3.746.132.985	6.447.733	63	10,8%	518	89,2%
Farmacie ed altre attività commerciali	290	770.016.019	2.655.228	44	15,2%	246	84,8%
Cultura, turismo e tempo libero	248	846.340.729	3.412.664	53	21,4%	195	78,6%
Infrastrutture ed Edilizia	480	6.559.895.878	13.666.450	65	13,5%	415	86,5%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	108	119.715.037	1.108.473	15	13,9%	93	86,1%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	1309	23.850.009.094	18.220.022				
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	334	8.455.878.535	25.317.002	51	15,3%	283	84,7%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	245	7.555.354.476	30.838.182	63	25,7%	182	74,3%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	263	3.019.413.456	11.480.660	38	14,4%	225	85,6%
Servizi Pubblici Locali - Energia	285	3.960.167.633	13.895.325	51	17,9%	234	82,1%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	182	859.194.994	4.720.852	32	17,6%	150	82,4%
Totale	**3.181**	**36.458.151.188**	**11.461.223**	**498**	**15,7%**	**2.683**	**84,3%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 20. Il valore della Produzione per Codice Ateco

Codici Ateco	N. imprese	Somma di Valore della Produzione	Valore della Produzione valore medio	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	165	604.117.066	3.661.316	26	15,8%	139	84,2%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	581	1.293.432.034	2.226.217	82	14,1%	499	85,9%
Farmacie ed altre attività commerciali	290	1.659.711.095	5.723.142	46	15,9%	244	84,1%
Cultura, turismo e tempo libero	248	723.915.120	2.919.013	35	14,1%	213	85,9%
Infrastrutture ed Edilizia	480	2.671.985.820	5.566.637	74	15,4%	406	84,6%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	108	180.456.038	1.670.889	39	36,1%	69	63,9%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	1.309	17.759.866.743	13.567.507				
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	334	6.717.715.355	20.112.920	57	17,1%	277	82,9%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	245	3.687.511.647	15.051.068	60	24,5%	185	75,5%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	263	4.226.908.428	16.071.895	60	22,8%	203	77,2%
Servizi Pubblici Locali - Energia	285	2.471.953.695	8.673.522	55	19,3%	230	80,7%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	182	655.777.618	3.603.174	54	29,7%	128	70,3%
Totale	**3.181**	**24.893.483.916**	**7.825.679**	**588**	**18,5%**	**2.593**	**81,5%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 21. I Costi del Personale per Codice Ateco

Codici Ateco	N. imprese	Somma di Costi del Personale	Costi del Personale valore medio	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	165	121.823.248	738.323	35	21,2%	130	78,8%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	581	229.212.912	394.514	77	13,3%	504	86,7%
Farmacie ed altre attività commerciali	290	193.804.586	668.292	64	22,1%	226	77,9%
Cultura, turismo e tempo libero	248	327.308.133	1.319.791	28	11,3%	220	88,7%
Infrastrutture ed Edilizia	480	533.122.971	1.110.673	83	17,3%	397	82,7%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	108	62.833.880	581.795	33	30,6%	75	69,4%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	1.309	5.786.111.781	4.420.253				
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	334	2.989.459.866	8.950.479	60	18,0%	274	82,0%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	245	806.255.671	3.290.839	62	25,3%	183	74,7%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	263	1.369.144.853	5.205.874	48	18,3%	215	81,7%
Servizi Pubblici Locali - Energia	285	385.547.888	1.352.800	45	15,8%	240	84,2%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	182	235.703.503	1.295.074	51	28,0%	131	72,0%
Totale	**3.181**	**7.254.217.511**	**2.280.483**	**586**	**18,4%**	**2.595**	**81,6%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 22. Il Patrimonio Netto per Codice Ateco

Codici Ateco	N. imprese	Somma di Patrimonio Netto	Patrimonio Netto valore medio	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	165	1.810.760.503	10.974.306	15	9,1%	150	90,9%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	581	3.319.854.581	5.714.035	66	11,4%	515	88,6%
Farmacie ed altre attività commerciali	290	689.763.365	2.378.494	46	15,9%	244	84,1%
Cultura, turismo e tempo libero	248	696.326.095	2.807.767	37	14,9%	211	85,1%
Infrastrutture ed Edilizia	480	5.317.186.338	11.077.472	67	14,0%	413	86,0%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	108	65.079.819	602.591	28	25,9%	80	74,1%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	1.309	15.785.219.924	12.058.992				
Servizi Pubblici Locali -TPL ed Altri servizi pubblici	334	5.022.602.310	15.037.731	53	15,9%	281	84,1%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	245	4.970.538.200	20.287.911	57	23,3%	188	76,7%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	263	1.401.062.785	5.327.235	50	19,0%	213	81,0%
Servizi Pubblici Locali - Energia	285	3.819.926.319	13.403.250	47	16,5%	238	83,5%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	182	571.090.310	3.137.859	26	14,3%	156	85,7%
Totale	**3.181**	**27.684.190.625**	**8.702.984**	**492**	**15,5%**	**2.689**	**84,5%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 23. Il valore degli Utili per Codice Ateco

Codici Ateco	N. imprese	Somma di Utile	Utile valore medio	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	73	57.714.134	790.605	5	6,8%	68	93,2%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	263	57.288.682	217.828	22	8,4%	241	91,6%
Farmacie ed altre attività commerciali	204	19.862.089	97.363	30	14,7%	174	85,3%
Cultura, turismo e tempo libero	117	19.824.627	169.441	11	9,4%	106	90,6%
Infrastrutture ed Edilizia	255	95.651.778	375.105	29	11,4%	226	88,6%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	53	1.271.724	23.995	10	18,9%	43	81,1%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	835	573.049.255	686.287				
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	182	145.408.860	798.950	18	9,9%	164	90,1%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	179	101.786.242	568.638	34	19,0%	145	81,0%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	181	63.430.492	350.445	29	16,0%	152	84,0%
Servizi Pubblici Locali - Energia	197	254.650.070	1.292.640	30	15,2%	167	84,8%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	96	7.773.591	80.975	24	25,0%	72	75,0%
Totale	**1.800**	**824.662.289**	**458.146**	**242**	**13,4%**	**1.558**	**86,6%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Tabella 24. Il valore delle Perdite per Codice Ateco

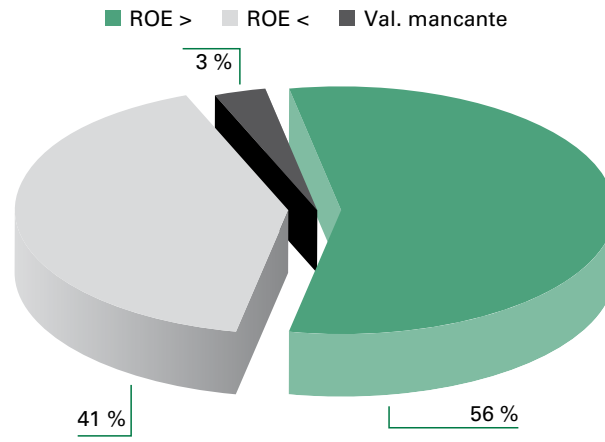
Codici Ateco	N. imprese	Somma di Perdita	Perdita valore medio	N.imprese sopra la media	%	N.imprese sotto la media	%
Altre attività imprenditoriali	80	-19.740.251	-246.753	5	6,3%	75	93,8%
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	271	-75.517.388	-278.662	29	10,7%	242	89,3%
Farmacie ed altre attività commerciali	86	-13.463.995	-156.558	8	9,3%	78	90,7%
Cultura, turismo e tempo libero	127	-48.799.122	-384.245	8	6,3%	119	93,7%
Infrastrutture ed Edilizia	217	-68.858.910	-317.322	25	11,5%	192	88,5%
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	50	-8.358.277	-167.166	5	10,0%	45	90,0%
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	448	-346.478.090	-773.389				
Servizi Pubblici Locali -TPL ed Altri servizi pubblici	147	-209.996.816	-1.428.550	53	36,1%	94	63,9%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	61	-41.313.573	-677.272	13	21,3%	48	78,7%
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	73	-32.003.039	-438.398	18	24,7%	55	75,3%
Servizi Pubblici Locali - Energia	84	-32.421.238	-385.967	9	10,7%	75	89,3%
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	83	-30.743.424	-370.403	15	18,1%	68	81,9%
Totale	**1.279**	**-581.216.033**	**-454.430**	**188**	**14,7%**	**1.091**	**85,3%**

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Come appare evidente, la quantità di informazioni ed intuizioni che possono scaturire da una visura di questo tipo è notevole, eppure non sufficiente a descrivere la realtà delle società partecipate dai Comuni, soprattutto quando erogano servizi con caratteristiche peculiari, quali quelle associabili ai Servizi Pubblici Locali. Giova ripetere che per questo tipo di società le valutazioni sulla positività della gestione o l'utilità del servizio reso alla comunità non possono essere ricondotte al mero andamento degli indici di bilancio o alla ripartizione delle voci di conto economico. Se per un'impresa operante in un libero mercato e mossa da un principio di profittabilità può risultare indicativo, perfino essenziale, il risultato di gestione fatto registrare nei diversi anni, è chiaro che lo stesso risultato non rappresenta necessariamente un elemento cruciale per valutare l'utilità sociale per un'impresa che fornisce un servizio alla comunità in un contesto di non profittabilità economica. Inoltre, osservando le tabelle, risulta evidente che le imprese partecipate che operano nel settore dei Servizi Pubblici producono complessivamente risultati più positivi rispetto a quelli delle partecipate attive in altri settori, basti vedere i dati inseriti, ad esempio nelle tabelle 19 (quella relativa ai valori delle immobilizzazioni totali) o la tabella 23 che riporta i valori relativi all'utile.

Tuttavia, anche volendo fare una basilare analisi della redditività di tali partecipate, il calcolo del più immediato tra gli indici di redditività di un'impresa, il ROE - dato dal rapporto tra Utile netto e Patrimonio netto - restituisce la situazione descritta nel grafico 13. Il 56% delle 3.181 imprese di cui sono disponibili i bilanci ha un tasso di ritorno sul capitale positivo, il 41% negativo. Per 102 imprese mancano nel data base i valori di riferimento per Utile e Perdita. L'indice esprime l'utile o la perdita prodotti in base al capitale di rischio investito, ed è dunque riassuntivo della economicità complessiva della gestione di un'impresa, cioè dell'efficienza e dell'efficacia con cui la direzione ed il management hanno condotto l'intero processo gestionale.

Grafico 13. Il Return on Equity delle partecipate del panel



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 25 mostra l'incidenza percentuale delle imprese aventi ROE positivo e l'intensità di tale redditività.Si segnala che 7 imprese, pur producendo utili nel 2009 fanno registrare un Patrimonio Netto negativo dovuto a perdite degli anni precedenti portate a nuovo, e sono quindi state escluse dalla tabella.

Tabella 25. Classi di redditività delle imprese partecipate

Classi di redditività	n. Imprese	%
0%≤ROE<1%	490	27,3%
1%≤ROE<10%	761	42,4%
10%≤ROE<20%	235	13,1%
20%≤ROE<50%	202	11,3%
50%≤ROE<100%	98	5,5%
ROE≥100%	7	0,4%
Totale imprese con Roe positivo	**1.793**	

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 26 riporta i valori delle mediane per le 1.304 imprese che forniscono servizi pubblici, calcolate rispetto ad ognuna delle otto principali voci di bilancio isolate. Come risulta evidente, quando si prende la mediana come valore di riferimento la situazione appare più equilibrata, questo perché, come già anticipato, i valori di bilancio tendono ad essere particolarmente concentrati, con una minoranza di imprese che fa registrare valori fortemente preponderanti (in negativo ed in positivo) rispetto alla grande maggioranza, distorcendo in qualche modo i valori di riferimento offerti dalla medie. La mediana divide a metà la popolazione delle 1.304 imprese che forniscono SPL, mostrando il valore di ciascuna voce di bilancio che funge da spartiacque, restituendo lo stesso numero di imprese al di sopra e al di sotto di esso. In questo senso, vediamo che il valore della Perdita di Esercizio, rispetto alla mediana, risulta pari a 0, mentre la perdita media, ottenuta imputando i 34 milioni complessivi di perdita delle partecipate che producono SPL a ciascuna di esse restituiva un valore medio di 261.772 euro.

Tabella 26. I valori mediani rispetto alle principali voci di Bilancio

Mediana rispetto ad Immobilizzazioni per SPL	Mediana rispetto a Valore della produzione per SPL	Mediana rispetto a Costo del personale per SPL	Mediana rispetto ad Imposte sul reddito per SPL
1.963.408	2.508.998	497.016	40.381
Mediana rispetto a Patrimonio netto per SPL	**Mediana rispetto ad Utile per SPL**	**Mediana rispetto a Perdita per SPL**	**Mediana rispetto a Risultato di esercizio per SPL**
1.033.525	5.323	0	5.323

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

Nella tabella 27 le voci di bilancio individuate (in termini complessivi, non disaggregati per Ateco) vengono riclassificate su base regionale: come risulta, le imprese con il patrimonio netto complessivamente più elevato si trovano in Lombardia e sono seguite da quelle emiliane e venete. Le società che registrano i più elevati livelli di utile, tuttavia, si trovano in Trentino Alto Adige, quelle con perdite più sostenute si collocano nel Lazio (in cui l'azienda per la mobilità urbana rende i valori innegabilmente anomali). I risultati netti di esercizio più alti sono sempre in Trentino - Alto Adige, quelli più bassi nel Lazio.

La tabella 28 è riepilogativa delle precedenti, e considera l'incrocio tra voci di bilancio e codici di attività delle 3.182 imprese: i valori per il settore dei Servizi Pubblici Locali sono presentati in forma aggregata e poi spacchettata per le cinque sottoclassi individuate nei precedenti paragrafi.

La tabella 29 descrive come gli utili e le perdite prodotti dalle imprese partecipate si collegano al settore produttivo e alla quota di azioni detenuta dalle amministrazioni comunali[3]. Le voci riportate nella tabella meritano una lettura attenta e trasversale: ciò che si osserva, tra le altre cose, è l'elevato livello di utile prodotto dalle imprese attive nel settore individuato come di *Altre attività imprenditoriali* e completamente possedute dai Comuni: più di 31 milioni di euro. A questo proposito è opportuno sottolineare che in questa categoria rientrano anche le società finanziarie e quelle di *information technologies* che restituiscono importanti valori di bilancio rispetto a molte delle voci esaminate. I 54 milioni di euro di profitti realizzati dalle imprese del settore *Infrastrutture ed Edilizia* partecipate dalle amministrazioni comunali per quote comprese tra il 15% e il 40% si giustificano per la presenza consistente di imprese di costruzioni impegnate sul fronte di autostrade e raccordi anulari. Come è possibile osservare, gli utili più consistenti sono prodotti dalle imprese attive sul fronte dei Servizi Pubblici Locali, specialmente quelle del ramo Energia e Ciclo integrato dell'Acqua (oltre a quelle che svolgono attività legate al Trasporto Pubblico che però, come mostrato dalla tabella, sono anche quelle che restituiscono i più alti valori di perdita). Un'ultima osservazione sugli utili riguarda le imprese del mercato dell'energia partecipate dai Comuni per quote comprese tra il 5% e il 15% e che risultano in numero assoluto piuttosto poche. Appare opportuno segnalare che la Dolomiti Energia, impresa che ricade in questa categoria, produce da sola utili per 79 milioni di euro.

3 Si ricorda che per 146 imprese del data base Bilanci mancano le informazioni circa la quota di partecipazione detenuta dai Comuni.

Tabella 27. Le principali voci di Bilancio per Regione

	Valore della produzione complessivo	Costi del Personale	Imposte sul reddito	
Trentino - Alto Adige	1.757.073.671	314.252.168	72.454.487	
Lombardia	4.241.517.865	1.031.751.755	82.961.844	
Toscana	2.590.546.112	681.683.300	67.065.924	
Emilia - Romagna	2.428.646.154	459.491.803	39.307.331	
Piemonte	2.283.117.158	698.405.540	52.206.125	
Veneto	2.607.334.053	756.299.281	64.019.546	
Friuli - Venezia Giulia	453.478.189	81.792.980	11.555.797	
Liguria	816.111.689	373.139.505	14.650.998	
Valle d'Aosta	184.484.788	72.973.745	4.610.671	
Marche	848.466.824	205.395.982	18.944.160	
Umbria	465.496.604	149.373.912	10.203.342	
Sicilia	693.520.247	250.308.458	19.523.532	
Basilicata	71.142.151	17.999.971	702.702	
Molise	8.445.554	3.695.646	29.966	
Calabria	214.099.765	109.842.049	4.283.366	
Abruzzo	429.357.053	147.723.632	7.426.644	
Sardegna	431.901.831	121.546.428	2.291.735	
Campania	1.064.856.338	471.620.809	26.141.684	
Puglia	490.675.082	230.944.637	11.078.971	
Lazio	2.813.212.788	1.075.975.910	60.400.876	
Totale nazionale	**24.893.483.916**	**7.254.217.511**	**569.859.701**	

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	Utile complessivo delle società in utile	Perdita complessiva delle società in perdita	Risultato di esercizio netto complessivo	Immobilizza-zioni materiali ed immateriali	Patrimonio netto
	221.431.502	-18.967.437	202.464.065	2.397.055.032	2.771.532.701
	122.708.938	-57.942.101	64.766.837	7.144.310.190	6.346.463.080
	86.828.560	-40.950.218	45.878.342	3.820.041.780	2.449.399.331
	79.052.870	-47.339.413	31.713.457	3.863.720.675	3.975.713.103
	55.891.926	-35.016.984	20.874.942	4.207.173.230	2.274.380.782
	99.077.786	-80.219.077	18.858.709	4.357.919.257	2.800.620.892
	19.010.363	-2.143.618	16.866.745	518.525.031	518.552.822
	42.749.274	-28.050.222	14.699.052	895.849.588	1.120.143.717
	11.619.762	-2.160.852	9.458.910	195.068.893	112.351.632
	16.992.169	-8.273.119	8.719.050	1.149.484.910	719.015.958
	6.113.871	-2.690.151	3.423.720	568.742.936	202.279.714
	16.012.021	-15.188.977	823.044	518.915.692	422.212.043
	344.235	-206.236	137.999	33.644.439	18.767.674
	171.621	-3.204.393	-3.032.772	10.783.701	3.569.301
	4.877.915	-10.090.287	-5.212.372	161.213.236	100.092.972
	7.692.565	-18.076.844	-10.384.279	712.841.888	448.161.634
	1.892.417	-14.420.944	-12.528.527	299.390.557	167.717.489
	20.671.417	-38.226.843	-17.555.426	2.033.016.075	1.165.493.387
	2.420.685	-26.917.357	-24.496.672	663.109.287	229.284.790
	9.102.392	-131.130.960	-122.028.568	2.907.344.791	1.838.437.603
	824.662.289	**-581.216.033**	**243.446.256**	**36.458.151.188**	**27.684.190.625**

Tabella 28. Le principali voci di Bilancio per Codice Ateco

Codici ATECO riclassificati	Valore della produzione complessivo	Costi del Personale	Imposte sul reddito	
Altre attività imprenditoriali	604.117.066	121.823.248	4.087.717	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	1.293.432.034	229.212.912	12.052.017	
Farmacie comunali ed altre attività commerciali	1.659.711.095	193.804.586	13.134.164	
Cultura, turismo e tempo libero	723.915.120	328.291.192	14.335.061	
Infrastrutture ed Edilizia	2.671.985.820	532.139.912	63.956.497	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	180.456.038	62.833.880	1.439.822	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	17.759.866.743	5.786.111.781	460.854.423	
Servizi Pubblici Locali -TPL ed Altri servizi pubblici	6.717.715.355	2.989.459.866	157.247.503	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	3.687.511.647	806.255.671	87.101.454	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	4.226.908.428	1.369.144.853	117.007.857	
Servizi Pubblici Locali - Energia	2.471.953.695	385.547.888	86.876.232	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	655.777.618	235.703.503	12.621.377	
Totale	**24.893.483.916**	**7.254.217.511**	**569.859.701**	

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La tabella 29 mostra anche i valori relativi alle perdite prodotte e conferma, coerentemente con quanto espresso dai valori che descrivono il numero delle imprese coinvolte, la situazione difficile delle imprese attive nel campo del trasporto pubblico[4]. Come evidente, l'elevata perdita nel settore del trasporto pubblico locale è imputabile a 147 imprese.

4 Gli altissimi valori di perdita registrati da questa categoria del panel, più di 200 milioni di euro, sono da imputare per buona parte alla presenza dell'azienda di trasporto pubblico del Comune di Roma che da sola produce perdite per 90 milioni di euro.

	Utile complessivo delle società in utile	Perdita complessiva delle società in perdita	Risultato di esercizio netto complessivo	Immobilizzazioni materiali ed immateriali	Patrimonio netto
	57.714.134	-19.740.251	37.973.883	566.041.446	1.810.760.503
	57.288.682	-75.517.388	-18.228.706	3.335.247.187	3.319.854.581
	19.862.089	-13.463.995	6.398.094	770.016.019	689.763.365
	17.640.138	-50.163.100	-32.522.962	875.119.357	721.401.159
	95.651.778	-67.494.932	28.156.846	6.536.271.432	5.292.111.274
	1.271.724	-8.358.277	-7.086.553	119.715.037	65.079.819
	575.233.744	-346.478.090	228.755.654	24.255.740.710	15.785.219.924
	145.408.860	-209.996.816	-64.587.956	8.456.757.636	5.022.602.310
	101.786.242	-41.313.573	60.472.669	7.555.354.476	4.970.538.200
	63.430.492	-32.003.039	31.427.453	3.042.972.128	1.401.062.785
	256.834.559	-32.421.238	224.413.321	4.341.461.476	3.819.926.319
	7.773.591	-30.743.424	-22.969.833	859.194.994	571.090.310
	824.662.289	**-581.216.033**	**243.446.256**	**36.458.151.188**	**27.684.190.625**

Tabella 29. Gli Utili, le Perdite e il Risultato di Esercizio prodotti (insieme al numero di imprese), per categoria Ateco e quota di partecipazione dei Comuni

	0 - 5 %			
Codici ATECO riclassificati	**Profit**	**G.C.***	**Loss**	
Altre attività imprenditoriali	11.584.155	18	-1.699.269	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	7.452.278	38	-21.213.086	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	5.387.641	11	-998.677	
Cultura, turismo e tempo libero	11.447.092	18	-1.508.319	
Infrastrutture ed Edilizia	10.019.677	21	-6.270.262	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	165.315	9	-1.553.130	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	38.455.879	60	-32.445.650	
Servizi Pubblici Locali - Altri servizi pubblici	10.150.666	19	-13.338.735	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	14.132.832	8	-488.561	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	1.458.157	10	-5.035.546	
Servizi Pubblici Locali - Energia	11.008.646	13	-125.330	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	1.705.578	10	-13.457.478	
Totale	**84.512.037**	**175**	**-65.688.393**	
	50 - 80 %			
Codici ATECO riclassificati	**Profit**	**G.C.**	**Loss**	
Altre attività imprenditoriali	576.416	13	-211.535	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	11.379.657	45	-2.150.142	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	3.420.355	53	-1.336.075	
Cultura, turismo e tempo libero	641.585	18	-1.911.042	
Infrastrutture ed Edilizia	4.695.093	33	-9.712.204	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	218.480	7	-1.093.392	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	99.393.213	169	-37.557.808	
Servizi Pubblici Locali - Altri servizi pubblici	14.602.720	39	-6.180.578	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	25.016.900	36	-2.631.376	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	14.209.287	40	-7.024.038	
Servizi Pubblici Locali - Energia	43.942.988	41	-19.314.276	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	1.621.318	13	-2.407.540	
Totale	**120.324.799**	**338**	**-53.972.198**	

NOTE - The information stored in data base contains data regarding Profit and Loss only for 3.079 companies (1.800 gain Profits, 1.279 register Losses)
* G.C. = Gaining Companies, L.C. = Losing Companies
** For 146 companies of Balance Sheet database there is a lack of information on the share held by Municipalities

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

			5 - 15 %				
	L.C.*	**Net income**	**Profit**	**G.C.**	**Loss**	**L.C.**	**Net income**
	20	9.884.886	671.761	10	-668.898	7	2.863
	46	-13.760.808	573.619	37	-15.962.001	39	-15.388.382
	4	4.388.964	779.794	2	-10.919	1	768.875
	17	9.938.773	399.263	9	-493.597	15	-94.334
	30	3.749.415	582.625	7	-14.366.611	18	-13.783.986
	10	-1.387.815	438.996	10	-252.206	9	186.790
	44	6.010.229	140.889.521	48	-32.684.002	34	108.205.519
	21	-3.188.069	39.606.656	16	-31.570.478	19	8.036.178
	4	13.644.271	12.901	1	-21.374	3	-8.473
	9	-3.577.389	767.674	6	0		767.674
	5	10.883.316	100.243.331	18	-135.663	7	100.107.668
	5	-11.751.900	258.959	7	-956.487	5	-697.528
	171	**18.823.644**	**144.335.579**	**123**	**-64.438.234**	**123**	**79.897.345**
			80 - 99,99 %				
	L.C.	**Net income**	**Profit**	**G.C.**	**Loss**	**L.C.**	**Net income**
	12	364.881	13.341.577	7	-994.001	11	12.347.576
	36	9.229.515	16.766.488	25	-5.334.693	18	11.431.795
	32	2.084.280	1.141.941	15	-2.145.441	6	-1.003.500
	22	-1.269.457	48.134	7	-6.710.644	9	-6.662.510
	29	-5.017.111	7.670.081	38	-14.018.598	18	-6.348.517
	8	-874.912	34.676	4	-485.251	1	-450.575
	73	61.835.405	84.369.682	209	-66.506.360	65	17.863.322
	19	8.422.142	6.714.575	30	-14.607.778	9	-7.893.203
	7	22.385.524	40.373.058	87	-33.855.271	27	6.517.787
	13	7.185.249	11.004.434	50	-16.991.580	20	-5.987.146
	16	24.628.712	25.781.575	34	-612.052	4	25.169.523
	18	-786.222	496.040	8	-439.679	5	56.361
	212	**66.352.601**	**123.372.579**	**305**	**-96.194.988**	**128**	**27.177.591**

Tabella 29. Gli Utili, le Perdite e il Risultato di Esercizio prodotti (insieme al numero di imprese), per categoria Ateco e quota di partecipazione dei Comuni

	15 - 40 %			
Codici ATECO riclassificati	**Profit**	**G.C.***	**Loss**	
Altre attività imprenditoriali	116.977	6	-1.758.786	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	4.174.056	67	-25.350.954	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	5.054.600	36	-4.120.299	
Cultura, turismo e tempo libero	2.336.129	18	-2.312.473	
Infrastrutture ed Edilizia	54.318.418	33	-5.555.268	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	354.835	16	-4.390.154	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	120.771.677	67	-27.826.210	
Servizi Pubblici Locali - Altri servizi pubblici	65.231.360	20	-17.655.700	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	13.887.225	8	-146.820	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	16.014.439	14	-474.929	
Servizi Pubblici Locali - Energia	24.330.071	12	-1.327.799	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	1.308.582	13	-8.220.962	
Totale	**187.126.692**	**243**	**-71.314.144**	
	100%			
Codici ATECO riclassificati	**Profit**	**G.C.**	**Loss**	
Altre attività imprenditoriali	31.062.441	16	-14.364.231	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	2.635.135	27	-2.191.542	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	1.771.345	71	-4.536.396	
Cultura, turismo e tempo libero	326.154	35	-35.477.887	
Infrastrutture ed Edilizia	4.762.169	93	-8.398.091	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	45.110	4	-24.550	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	55.728.004	213	-132.345.707	
Servizi Pubblici Locali - Altri servizi pubblici	7.797.335	44	-115.234.908	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	7.059.756	28	-3.069.954	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	15.737.023	46	-2.450.535	
Servizi Pubblici Locali - Energia	23.941.902	58	-8.538.226	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	1.191.988	37	-3.052.084	
Totale	**96.330.358**	**459**	**-197.338.404**	

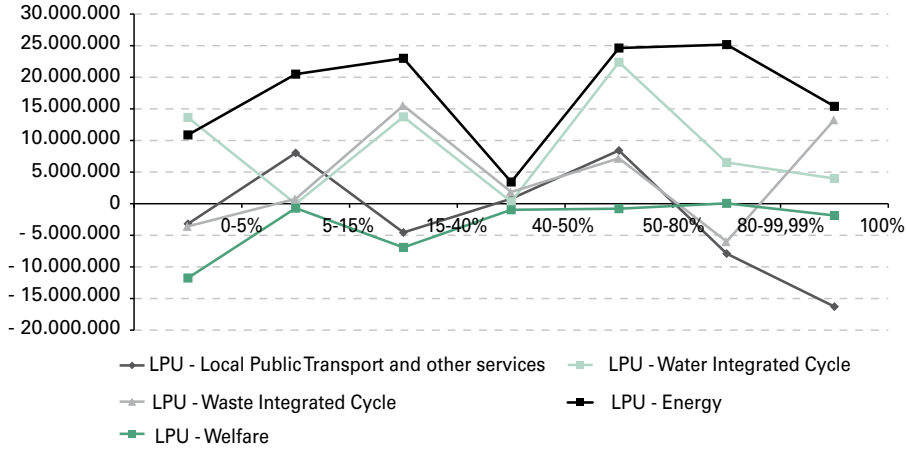
NOTE -The information stored in data base contains data regarding Profit and Loss only for 3.079 companies (1.800 gain Profits, 1.279 register Losses)
* G.C. = Gaining Companies, L.C. = Losing Companies
** For 146 companies of Balance Sheet database there is a lack of information on the share held by Municipalities

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

			40 - 50 %				
	L.C.*	Net income	Profit	G.C.	Loss	L.C.	Net income
	10	-1.641.809	356.731	1	-9.454	1	347.277
	80	-21.176.898	560.911	13	-2.750.706	18	-2.189.795
	9	934.301	252.385	7	-96.238	2	156.147
	27	23.656	15.748	4	-697.657	8	-681.909
	31	48.763.150	697.549	12	-3.495.591	15	-2.798.042
	12	-4.035.319	2.589	2	-37.574	2	-34.985
	61	92.945.467	8.725.909	39	-3.302.608	21	5.423.301
	26	47.575.660	1.151.512	11	-365.625	8	785.887
	1	13.740.405	1.050.063	5	-736.372	1	313.691
	4	15.539.510	1.874.955	6	-26.411	1	1.848.544
	16	23.002.272	3.636.603	13	-200.861	4	3.435.742
	14	-6.912.380	1.012.776	4	-1.973.339	7	-960.563
	230	**115.812.548**	**10.611.822**	**78**	**-10.389.828**	**67**	**221.994**
			n/d **				
	L.C.	**Net income**	**Profit**	**G.C.**	**Loss**	**L.C.**	**Net income**
	17	16.698.210	4.076	2	-34.077	2	-30.001
	25	443.593	13.746.538	11	-564.264	9	13.182.274
	29	-2.765.051	2.054.028	9	-219.950	3	1.834.078
	23	-35.151.733	2.426.033	8	-1.051.481	7	1.374.552
	60	-3.635.922	12.906.166	18	-5.678.307	15	7.227.859
	4	20.560	11.723	1	-522.020	4	-510.297
	128	-76.617.703	26.899.859	30	-13.809.745	22	13.090.114
	37	-107.437.573	154.036	3	-11.043.014	8	-10.888.978
	15	3.989.802	253.507	6	-363.845	3	-110.338
	26	13.286.488	2.364.523	9	0		2.364.523
	25	15.403.676	23.949.443	8	-2.167.031	7	21.782.412
	25	-1.860.096	178.350	4	-235.855	4	-57.505
	286	**-101.008.046**	**58.048.423**	**79**	**-21.879.844**	**62**	**36.168.579**

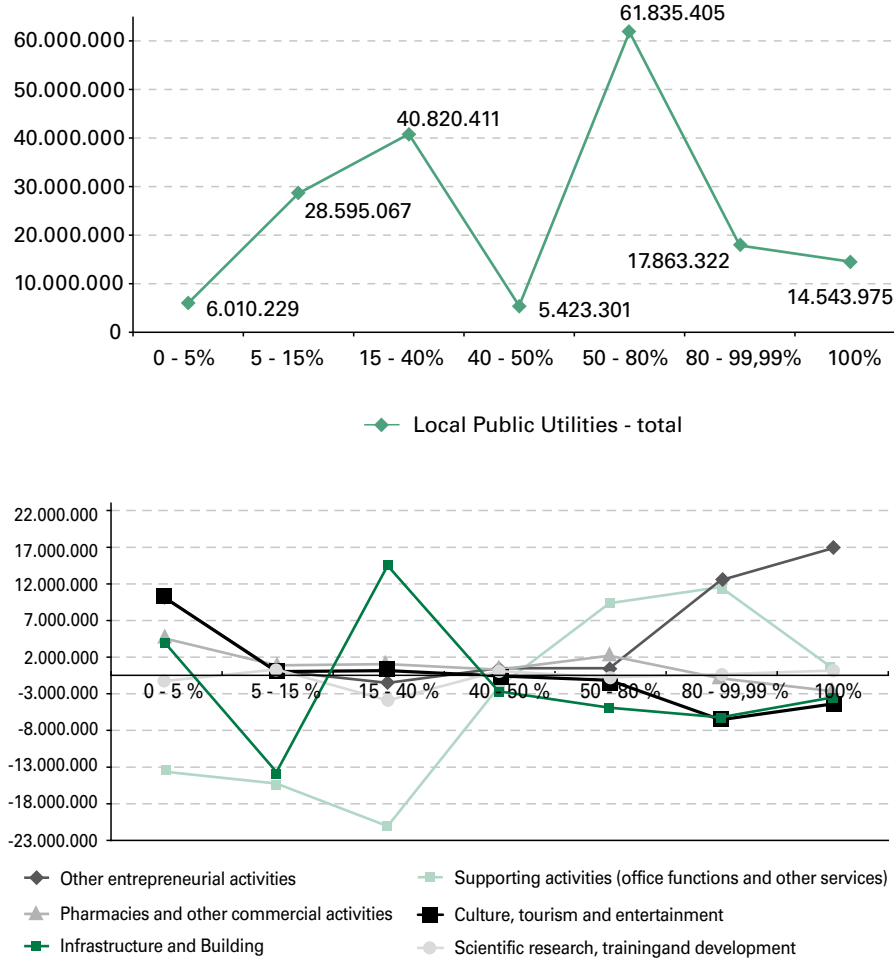
L'andamento evidenziato nelle 3 figure di grafico 14 non è indipendente dal numero di imprese coinvolte nei diversi segmenti di partecipazione ma merita un approfondimento[5]: se è vero che le imprese in attivo, nel segmento 40-50%, sono solo 39 e quelle del segmento 50-80% sono 169 è anche vero che le imprese attive del segmento 80-99% sono 209. Come è possibile osservare, poi, sembra non esserci alcuna correlazione tra la performance economica in termini di Risultato netto di esercizio e l'ampiezza della quota detenuta dai Comuni.

Grafico 14. Andamento del Risultato netto di esercizio per quota di partecipazione municipale



segue >>

5 Per ottenere i tre grafici sono state rimosse dal data base tre imprese il cui Risultato di Esercizio superava di 400 volte il Risultato di Esercizio medio e due imprese il cui Risultato di Esercizio risultava inferiore al quattrocentesimo multiplo dello stesso Risultato medio.



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

La Tabella 30 riassume quanto mostrato nella precedente e mette in evidenza il risultato di esercizio netto complessivo, aggregato per macro classi di partecipazione. Da quanto emerge, le imprese completamente controllate dai Comuni sono le sole che producono, globalmente, un risultato di gestione negativo, ma anche qui è opportuno isolare il caso dell'Azienda per il trasporto urbano del Comune di Roma che rende il valore delle perdite particolarmente elevato.

Tabella 30. Il risultato di esercizio per settore di attività e quota di partecipazione dei Comuni

	Quota Inferiore al 50%			Quota compresa tra il 50% ed il 99%		
	Utile	**Perdita**	**Risultato di esercizio netto complessivo**	**Utile**	**Perdita**	
Altre attività imprenditoriali	12.729.624	-4.136.407	8.593.217	13.917.993	-1.205.536	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	12.760.864	-65.276.747	-52.515.883	28.146.145	-7.484.835	
Farmacie ed altre attività commerciali	11.474.420	-5.226.133	6.248.287	4.562.296	-3.481.516	
Cultura, turismo e tempo libero	14.198.232	-5.012.046	9.186.186	689.719	-8.621.686	
Infrastrutture ed Edilizia	65.618.269	-29.687.732	35.930.537	12.365.174	-23.730.802	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	961.735	-6.233.064	-5.271.329	253.156	-1.578.643	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	308.842.986	-96.258.470	212.584.516	183.762.895	-104.064.168	
Servizi Pubblici Locali -TPL ed Altri servizi pubblici	116.140.194	-62.930.538	53.209.656	21.317.295	-20.788.356	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	29.083.021	-1.393.127	27.689.894	65.389.958	-36.486.647	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	20.115.225	-5.536.886	14.578.339	25.213.721	-24.015.618	
Servizi Pubblici Locali - Energia	139.218.651	-1.789.653	137.428.998	69.724.563	-19.926.328	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	4.285.895	-24.608.266	-20.322.371	2.117.358	-2.847.219	
Totale	**426.586.130**	**-211.830.599**	**214.755.531**	**243.697.378**	**-150.167.186**	

*The information stored in data base contains data regarding Profit and Loss only for 3.079 companies (1.800 gain Profits, 1.279 register Losses)

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

		Quota del 100%			n/d		
	Risultato di esercizio netto complessivo	**Utile**	**Perdita**	**Risultato di esercizio netto complessivo**	**Utile**	**Perdita**	**Risultato di esercizio netto complessivo**
	12.712.457	31.062.441	-14.364.231	16.698.210	4.076	-34.077	-30.001
	20.661.310	2.635.135	-2.191.542	443.593	13.746.538	-564.264	13.182.274
	1.080.780	1.771.345	-4.536.396	-2.765.051	2.054.028	-219.950	1.834.078
	-7.931.967	326.154	-35.477.887	-35.151.733	2.426.033	-1.051.481	1.374.552
	-11.365.628	4.762.169	-8.398.091	-3.635.922	12.906.166	-5.678.307	7.227.859
	-1.325.487	45.110	-24.550	20.560	11.723	-522.020	-510.297
	79.698.727	55.728.004	-132.345.707	-76.617.703	26.899.859	-13.809.745	13.090.114
	528.939	7.797.335	-115.234.908	-107.437.573	154.036	-11.043.014	-10.888.978
	28.903.311	7.059.756	-3.069.954	3.989.802	253.507	-363.845	-110.338
	1.198.103	15.737.023	-2.450.535	13.286.488	2.364.523	0	2.364.523
	49.798.235	23.941.902	-8.538.226	15.403.676	23.949.443	-2.167.031	21.782.412
	-729.861	1.191.988	-3.052.084	-1.860.096	178.350	-235.855	-57.505
	93.530.192	**96.330.358**	**-197.338.404**	**-101.008.046**	**58.048.423**	**-21.879.844**	**36.168.579**

Tabella 31. Il valore della Produzione, per categoria Ateco e quota di partecipazione dei Comuni

Valore della Produzione	Quota dei Comuni							
Codici ATECO riclassificati	0 - 5 %	N.I.**	5 - 15 %	N.I.	15 - 40 %	N.I.	40 - 50 %	N.I.
Altre attività imprenditoriali	126.093.838	41	106.386.952	20	13.152.188	20	88.379.265	2
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	204.525.860	96	190.032.195	80	220.896.051	159	39.145.485	34
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	379.925.259	15	74.245.600	3	586.360.615	45	11.561.803	9
Cultura, turismo e tempo libero	171.209.300	36	49.653.480	26	63.831.791	45	87.871.249	12
Infrastrutture ed Edilizia	132.086.893	55	146.089.389	26	626.906.244	64	86.457.918	28
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	23.437.951	20	44.312.460	19	55.681.088	31	5.491.147	4
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	1.383.214.670	105	846.207.058	86	1.596.153.973	131	443.637.240	63
Servizi Pubblici Locali - Altri servizi pubblici	477.489.389	40	397.628.021	36	863.808.934	47	99.768.549	19
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	354.911.928	12	41.213.869	5	317.259.234	10	91.682.303	6
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	149.234.707	19	27.645.768	7	187.605.777	19	191.876.877	7
Servizi Pubblici Locali -Energia	276.881.143	19	363.155.789	25	153.184.538	28	23.613.297	19
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	124.697.503	15	16.563.611	13	74.295.490	27	36.696.214	12
Totale	**2.420.493.771**	**368**	**1.456.927.134**	**260**	**3.162.981.950**	**495**	**762.544.107**	**152**

* Per 146 imprese mancano le informazioni circa la quota di partecipazione detenuta dai Comuni
** N.I.= Numero imprese

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	50 - 80 %	N.I.	80 - 99,99 %	N.C.	100 %	N.I.	n/d *	N.I.	Total	N.I.
	129.827.378	25	67.643.771	19	72.071.058	33	562.616	5	604.117.066	165
	126.115.896	90	214.382.174	46	80.909.384	54	217.424.989	22	1.515.882.849	581
	144.213.713	85	139.051.501	21	253.475.844	100	70.876.760	12	1.659.711.095	290
	26.866.125	40	60.843.661	16	213.154.984	57	50.484.530	16	656.103.991	248
	229.501.773	62	357.742.065	57	994.097.994	154	99.103.544	34	2.672.852.314	480
	18.316.347	16	6.642.558	5	14.797.690	8	11.776.797	5	180.456.038	108
	2.626.480.634	243	4.839.463.467	284	4.994.268.898	345	1.029.574.309	52	17.604.360.563	1.309
	871.770.913	58	755.446.375	41	3.185.346.426	82	66.456.748	11	6.717.587.966	334
	700.644.995	43	1.844.442.634	117	306.142.556	43	31.214.128	9	3.687.511.647	245
	630.189.971	54	1.604.168.539	74	681.236.951	74	754.083.344	9	4.226.041.934	263
	354.101.252	57	504.959.707	39	669.373.026	83	126.684.943	15	2.317.441.398	285
	69.773.503	31	130.446.212	13	152.169.939	63	51.135.146	8	655.777.618	182
	3.301.321.866	**561**	**5.685.769.197**	**448**	**6.622.775.852**	**751**	**1.479.803.545**	**146**	**24.893.483.916**	**3.181**

Tabella 32. ROE per quota di partecipazione e settore di attività

	Quote dei Comuni						
	Quota Inferiore al 50%			Quota compresa tra il 50% ed il 99%			
	Utile	Patrimonio Netto	ROE	Utile	Patrimonio Netto	ROE	
Altre attività imprenditoriali	12.729.624	567.391.483	2,24%	13.917.993	422.347.099	3,30%	
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri servizi)	12.760.864	1.816.726.898	0,70%	28.146.145	936.045.064	3,01%	
Farmacie ed altre attività commerciali	11.474.420	412.052.406	2,78%	4.562.296	143.005.650	3,19%	
Cultura, turismo e tempo libero	14.198.232	281.293.475	5,05%	689.719	39.346.786	1,75%	
Infrastrutture ed Edilizia	65.618.269	3.029.182.127	2,17%	12.365.174	1.336.016.474	0,93%	
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	961.735	54.242.002	1,77%	253.156	6.847.472	3,70%	
Servizi Pubblici Locali - Complessivo	308.842.986	4.046.859.262	7,63%	183.762.895	7.591.706.268	2,42%	
Servizi Pubblici Locali - TPL ed Altri servizi pubblici	116.140.194	2.014.907.936	5,76%	21.317.295	850.908.109	2,51%	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato acqua	29.083.021	442.412.447	6,57%	65.389.958	4.004.647.133	1,63%	
Servizi Pubblici Locali - Ciclo integrato rifiuti	20.115.225	158.819.285	12,67%	25.213.721	876.922.503	2,88%	
Servizi Pubblici Locali - Energia	139.218.651	1.241.103.007	11,22%	69.724.563	1.559.533.596	4,47%	
Servizi Pubblici Locali - Servizi sociali e assistenziali	4.285.895	189.616.587	2,26%	2.117.358	299.694.927	0,71%	
Totale	**426.586.130**	**10.207.747.653**	**4,18%**	**243.697.378**	**10.475.314.813**	**2,33%**	

*For 146 companies of Balance Sheet database there is a lack of information on the share held by Municipalities

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	Quota del 100%			n/d					
	Utile	**Patrimonio Netto**	**ROE**	**Utile**	**Patrimonio Netto**	**ROE**	**Utile complessivo**	**Patrimonio netto complessivo**	**ROE**
	31.062.441	820.788.152	3,78%	4.076	233.769	1,74%	57.714.134	1.810.760.503	3,19%
	2.635.135	52.072.334	5,06%	13.746.538	515.010.285	2,67%	57.288.682	3.319.854.581	1,73%
	1.771.345	89.672.235	1,98%	2.054.028	45.033.074	4,56%	19.862.089	689.763.365	2,88%
	326.154	324.042.969	0,10%	2.426.033	76.717.929	3,16%	17.640.138	721.401.159	2,45%
	4.762.169	640.912.717	0,74%	12.906.166	285.999.956	4,51%	95.651.778	5.292.111.274	1,81%
	45.110	1.155.025	3,91%	11.723	2.835.320	0,41%	1.271.724	65.079.819	1,95%
	55.728.004	3.716.509.629	1,50%	26.899.859	430.144.765	6,25%	575.233.744	15.785.219.924	3,64%
	7.797.335	2.122.735.075	0,37%	154.036	34.051.190	0,45%	145.408.860	5.022.602.310	2,90%
	7.059.756	440.116.535	1,60%	253.507	83.362.085	0,30%	101.786.242	4.970.538.200	2,05%
	15.737.023	167.959.090	9,37%	2.364.523	197.361.907	1,20%	63.430.492	1.401.062.785	4,53%
	23.941.902	927.125.821	2,58%	23.949.443	92.163.895	25,99%	256.834.559	3.819.926.319	6,72%
	1.191.988	58.573.108	2,04%	178.350	23.205.688	0,77%	7.773.591	571.090.310	1,36%
	96.330.358	**5.645.153.061**	**1,71%**	**58.048.423**	**1.355.975.098**	**4,28%**	**824.662.289**	**27.684.190.625**	**2,98%**

Tabella 33. Utili e perdite per Regione e quota

Utili e Perdite per Regione e quota	Quota Inferiore al 50%		Quota compresa tra il 50% ed il 99%	
	Utile	Perdita	Utile	Perdita
Nord-Est				
Piemonte	17.695.280	-14.893.378	21.894.750	-14.988.914
Valle d'Aosta	9.500.211	-825.328	1.726.103	-1.335.524
Liguria	8.953.497	-7.951.551	4.066.258	-19.737.767
Lombardia	72.745.061	-30.102.402	41.199.182	-15.981.073
Over regional total	108.894.049	-53.772.659	68.886.293	-52.043.278
Nord-Ovest				
Trentino - Alto Adige	168.430.039	-13.044.448	32.113.012	-3.143.226
Veneto	41.188.909	-18.852.265	29.245.420	-23.587.585
Friuli - Venezia Giulia	2.617.899	-1.855.954	16.217.136	-257.855
Emilia - Romagna	28.061.387	-24.539.353	24.640.335	-17.116.363
Over regional total	240.298.234	-58.292.020	102.215.903	-44.105.029
Centro				
Marche	9.063.038	-4.322.720	5.194.571	-2.825.378
Toscana	52.600.342	-20.498.817	29.282.415	-11.123.756
Umbria	895.771	-1.226.726	4.275.246	-542.493
Lazio	968.142	-25.133.993	5.526.283	-7.131.343
Over regional total	63.527.293	-51.182.256	44.278.515	-21.622.970
Sud e Isole				
Campania	8.252.845	-16.095.439	6.925.150	-12.472.142
Abruzzo	1.075.518	-12.906.640	4.643.058	-4.457.738
Molise	147.269	-235.061	24.352	-180.245
Puglia	1.067.193	-7.059.270	567.158	-901.790
Basilicata	251.766	-169.469	71.236	-4.702
Calabria	2.146.681	-7.127.811	2.557.155	-1.169.590
Sardegna	847.543	-1.684.535	649.522	-12.371.149
Sicilia	77.739	-3.305.439	12.879.036	-838.553
Over regional total	13.866.554	-48.583.664	28.316.667	-32.395.909
Totale nazionale	**426.586.130**	**-211.830.599**	**243.697.378**	**-150.167.186**

*For 146 companies of Balance Sheet database there is a lack of information on the share held by Municipalities

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	Quota del 100%		n/d *		Utili complessivi	Perdite complessive
	Utile	**Perdita**	**Utile**	**Perdita**		
	16.258.744	-5.103.733	43.152	-30.959	55.891.926	-35.016.984
	393.448	0	-	-	11.619.762	-2.160.852
	29.726.058	-360.904	3.461	0	42.749.274	-28.050.222
	8.464.357	-10.700.603	300.338	-1.158.023	122.708.938	-57.942.101
	54.842.607	-16.165.240	346.951	-1.188.982	232.969.900	-123.170.159
	17.324.077	-1.722.562	3.564.374	-1.057.201	221.431.502	-18.967.437
	5.839.115	-34.514.168	22.804.342	-3.265.059	99.077.786	-80.219.077
	167.597	-29.809	7.731	0	19.010.363	-2.143.618
	1.162.906	-4.817.101	25.188.242	-866.596	79.052.870	-47.339.413
	24.493.695	-41.083.640	51.564.689	-5.188.856	418.572.521	-148.669.545
	2.114.603	-516.864	619.957	-608.157	16.992.169	-8.273.119
	1.515.511	-8.998.491	3.430.292	-329.154	86.828.560	-40.950.218
	942.854	-920.932	-	-	6.113.871	-2.690.151
	1.519.540	-93.928.122	1.088.427	-4.937.502	9.102.392	-131.130.960
	6.092.508	-104.364.409	5.138.676	-5.874.813	119.036.992	-183.044.448
	5.020.196	-7.134.982	473.226	-2.524.280	20.671.417	-38.226.843
	1.585.134	-547.266	388.855	-165.200	7.692.565	-18.076.844
	0	-2.789.087	-	-	171.621	-3.204.393
	785.089	-12.018.584	1.245	-6.937.713	2.420.685	-26.917.357
	20.914	-32.065	319	0	344.235	-206.236
	48.015	-1.792.886	126.064	0	4.877.915	-10.090.287
	386.954	-365.260	8.398	0	1.892.417	-14.420.944
	3.055.246	-11.044.985	-	-	16.012.021	-15.188.977
	10.901.548	-35.725.115	998.107	-9.627.193	54.082.876	-126.331.881
	96.330.358	**-197.338.404**	**58.048.423**	**-21.879.844**	**824.662.289**	**-581.216.033**

Tabella 34. Imprese che producono utili o perdite per regione e quota

	Quota Inferiore al 50%		Quota compresa tra il 50% ed il 99%		Quota del 100%	
Regioni	**Utile**	**Perdita**	**Utile**	**Perdita**	**Utile**	**Perdita**
Nord-Est						
Piemonte	62	45	78	31	22	20
Valle d'Aosta	10	9	7	12	3	
Liguria	22	24	26	15	14	6
Lombardia	86	75	116	56	118	58
Nord-Ovest						
Trentino - Alto Adige	63	51	27	22	7	19
Veneto	47	39	60	17	49	25
Friuli - Venezia Giulia	21	17	21	1	8	1
Emilia - Romagna	70	40	59	27	26	23
Centro						
Marche	31	25	39	15	34	16
Toscana	77	55	77	22	37	21
Umbria	21	8	13	5	5	5
Lazio	8	21	17	20	23	19
Sud e Isole						
Campania	24	28	27	22	37	27
Abruzzo	10	28	17	14	27	7
Molise	4	4	2	2		1
Puglia	20	39	10	14	16	13
Basilicata	7	7	2	1	2	2
Calabria	11	23	12	13	8	3
Sardegna	15	15	12	14	13	11
Sicilia	10	38	21	17	10	9
Totale nazionale	**619**	**591**	**643**	**340**	**459**	**286**

** The information stored in data base contains data regarding Profit and Loss only for 3.079 companies (1.800 gain Profits, 1.279 register Losses)*

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	n/d *		Utili complessivi	Perdite complessive	
	Utile	**Perdita**	**Utile**	**Perdita**	**Imprese totali**
	6	2	168	98	266
			20	21	41
	1		63	45	108
	12	9	332	198	530
	5	11	102	103	205
	14	5	170	86	256
	1		51	19	70
	18	11	173	101	274
	3	7	107	63	170
	9	4	200	102	302
			39	18	57
	1	2	49	62	111
	1	5	89	82	171
	2	2	56	51	107
			6	7	13
	2	4	48	70	118
	1		12	10	22
	2		33	39	72
	1		41	40	81
			41	64	105
	79	**62**	**1.800**	**1.279**	**3.079**

Tabella 35. Il ROE per Regione e Quota di partecipazione

	Quote dei Comuni					
	Quota Inferiore al 50%			Quota compresa tra il 50% ed il 99%		
Regioni	**Utile**	**Patrimonio netto**	**ROE**	**Utile**	**Patrimonio netto**	**ROE**
Nord-Est						
Piemonte	17.695.280	733.900.639	2,41%	21.894.750	1.015.490.510	2,16%
Valle d'Aosta	9.500.211	96.061.332	9,89%	1.726.103	12.569.938	13,73%
Liguria	8.953.497	151.248.456	5,92%	4.066.258	273.711.231	1,49%
Lombardia	72.745.061	2.327.060.966	3,13%	41.199.182	2.464.868.366	1,67%
Totale sovraregionale	108.894.049	3.308.271.393	3,29%	68.886.293	3.766.640.045	1,83%
Nord-Ovest						
Trentino - Alto Adige	168.430.039	1.639.687.208	10,27%	32.113.012	444.068.874	7,23%
Veneto	41.188.909	1.044.364.068	3,94%	29.245.420	1.336.381.036	2,19%
Friuli - Venezia Giulia	2.617.899	65.890.414	3,97%	16.217.136	446.734.687	3,63%
Emilia - Romagna	28.061.387	1.236.329.685	2,27%	24.640.335	1.729.047.266	1,43%
Totale sovraregionale	240.298.234	3.986.271.375	6,03%	102.215.903	3.956.231.863	2,58%
Centro						
Marche	9.063.038	108.936.808	8,32%	5.194.571	510.680.602	1,02%
Toscana	52.600.342	1.095.217.047	4,80%	29.282.415	1.001.901.353	2,92%
Umbria	895.771	57.884.034	1,55%	4.275.246	91.772.403	4,66%
Lazio	968.142	992.785.670	0,10%	5.526.283	80.042.359	6,90%
Totale sovraregionale	63.527.293	2.254.823.559	2,82%	44.278.515	1.684.396.717	2,63%
Sud e Isole						
Campania	8.252.845	339.738.380	2,43%	6.925.150	380.283.993	1,82%
Abruzzo	1.075.518	60.589.709	1,78%	4.643.058	338.478.479	1,37%
Molise	147.269	3.693.598	3,99%	24.352	1.148.403	2,12%
Puglia	1.067.193	97.890.020	1,09%	567.158	30.049.633	1,89%
Basilicata	251.766	18.513.757	1,36%	71.236	162.683	43,79%
Calabria	2.146.681	48.796.836	4,40%	2.557.155	20.648.613	12,38%
Sardegna	847.543	16.869.364	5,02%	649.522	147.085.305	0,44%
Sicilia	77.739	72.289.662	0,11%	12.879.036	150.189.079	8,58%
Totale sovraregionale	13.866.554	658.381.326	2,11%	28.316.667	1.068.046.188	2,65%
Totale nazionale	**426.586.130**	**10.207.747.653**	**4,18%**	**243.697.378**	**10.475.314.813**	**2,33%**

* for 146 companies of Balance Sheet database there is a lack of information on the share held by Municipalities

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

	Quota del 100%			n/d					
	Utile	**Patrimonio netto**	**ROE**	**Utile**	**Patrimo-nio netto**	**ROE**	**Utile complessivo**	**Patrimonio netto complessivo**	**ROE**
	16.258.744	487.032.173	3,34%	43.152	37.957.460	0,11%	55.891.926	2.274.380.782	2,46%
	393.448	3.720.362	10,58%				11.619.762	112.351.632	10,34%
	29.726.058	694.587.963	4,28%	3.461	596.067	0,58%	42.749.274	1.120.143.717	3,82%
	8.464.357	1.504.824.231	0,56%	300.338	49.709.517	0,60%	122.708.938	6.346.463.080	1,93%
	54.842.607	2.690.164.729	2,04%	346.951	88.263.044	0,39%	232.969.900	9.853.339.211	2,36%
	17.324.077	561.515.518	3,09%	3.564.374	126.261.101	2,82%	221.431.502	2.771.532.701	7,99%
	5.839.115	318.394.333	1,83%	22.804.342	101.481.455	22,47%	99.077.786	2.800.620.892	3,54%
	167.597	5.768.096	2,91%	7.731	159.625	4,84%	19.010.363	518.552.822	3,67%
	1.162.906	268.166.768	0,43%	25.188.242	742.169.384	3,39%	79.052.870	3.975.713.103	1,99%
	24.493.695	1.153.844.715	2,12%	51.564.689	970.071.565	5,32%	418.572.521	10.066.419.518	4,16%
	2.114.603	86.190.957	2,45%	619.957	13.207.591	4,69%	16.992.169	719.015.958	2,36%
	1.515.511	262.978.514	0,58%	3.430.292	89.302.417	3,84%	86.828.560	2.449.399.331	3,54%
	942.854	52.623.277	1,79%				6.113.871	202.279.714	3,02%
	1.519.540	588.827.118	0,26%	1.088.427	176.782.456	0,62%	9.102.392	1.838.437.603	0,50%
	6.092.508	990.619.866	0,62%	5.138.676	279.292.464	1,84%	119.036.992	5.209.132.606	2,29%
	5.020.196	446.165.800	1,13%	473.226	-694.786	-68,11%	20.671.417	1.165.493.387	1,77%
	1.585.134	47.055.687	3,37%	388.855	2.037.759	19,08%	7.692.565	448.161.634	1,72%
	0	-1.272.700	0,00%				171.621	3.569.301	4,81%
	785.089	88.556.202	0,89%	1.245	12.788.935	0,01%	2.420.685	229.284.790	1,06%
	20.914	19.956	104,80%	319	71.278	0,45%	344.235	18.767.674	1,83%
	48.015	26.746.551	0,18%	126.064	3.900.972	3,23%	4.877.915	100.092.972	4,87%
	386.954	3.540.353	10,93%	8.398	222.467	3,77%	1.892.417	167.717.489	1,13%
	3.055.246	199.711.902	1,53%	0	21.400	0,00%	16.012.021	422.212.043	3,79%
	10.901.548	810.523.751	1,35%	998.107	18.348.025	5,44%	54.082.876	2.555.299.290	2,12%
	96.330.358	**5.645.153.061**	**1,71%**	**58.048.423**	**1.355.975.098**	**4,28%**	**824.662.289**	**27.684.190.625**	**2,98%**

La tabella 31 mostra il Valore della Produzione delle imprese suddivisi per categoria produttiva e quota di partecipazione dei Comuni, dalla quale emerge l'elevato livello di produttività delle imprese attive nel settore dei Servizi Pubblici.

Tutte le considerazioni spese finora possono anche valere per il ROE calcolato rispetto ai settori ATECO ed alla quota detenuta dai Comuni. Ad esclusione di quello dei Servizi Pubblici Locali, il settore con il più elevato livello di ROE è quello delle Altre attività imprenditoriali, ossia il settore in cui la presenza dell'amministrazione è, tutto sommato, la meno essenziale. Giova tuttavia ribadire che, all'interno di questo ambito, sono state riunite le società finanziarie e quelle che operano in ambito di informatica e tecnologie, che rappresentano indubbiamente dei business ad elevato livello di profittabilità.

Le ultime tabelle mostrano i valori relativi agli utili, alle perdite ed al patrimonio netto ripartiti su base regionale e ispirano considerazioni strettamente legate ai territori di interesse. In particolare, quello che appare evidente è come per Veneto ed Emilia - Romagna manchino le informazioni sulla quota per 32 imprese, il che implica delle attribuzioni indeterminate degli utili per quasi 50 milioni di euro. Inoltre, come si osserva, a parità di imprese coinvolte (quasi 70) le partecipate per meno del 50% in Piemonte producono utili per 17 milioni di euro mentre le omologhe trentine ne producono per quasi 170 milioni. Le 14 imprese liguri interamente partecipate dai Comuni producono utili per quasi 30 milioni di euro, le 16 pugliesi e le 13 sarde non raggiungono - complessivamente - il milione di euro.

Ugualmente, osservando la tabella 35è possibile notare come la Val d'Aosta sia la Regione con il più alto livello di ROE, nonostante il basso numero di imprese partecipate presenti sul suo territorio. Il Lazio, al contrario, è quella le cui imprese complessivamente presentano il livello di ROE più contenuto. In conclusione, sebbene la ricerca abbia richiesto progressivi restringimenti del panel e nonostante le approssimazioni adottate per operare, si ritiene che fornisca ugualmente un fermo immagine verosimile circa

la consistenza della partecipazione comunale all'interno di iniziative private, nelle diverse aree geografiche italiane. Ciò che ne emerge è che quello partecipativo, non solo è un fenomeno diffuso, ma è anche una prassi che - contrariamente al pensiero prevalente - possiede una sua coerenza strategica e che, se a volte trascura gli aspetti economici legati alla profittabilità, è comunque in grado di restituire risultati di bilancio perfettamente rispettabili.

Capitolo 3.

Servizi pubblici locali: la qualità dei servizi nella percezione dei cittadini

1. Introduzione

Obiettivo del capitolo è delineare un quadro, per quanto possibile esaustivo, delle valutazioni dei cittadini/consumatori sul grado di soddisfazione derivante dalla fruizione dei principali servizi pubblici locali a rilevanza economica. Nel lavoro si analizzano i giudizi dei consumatori per le attività dei servizi usualmente contrassegnate come *public utilities* (connesse alla produzione e fornitura di energia elettrica, acqua e gas e ai trasporti pubblici locali) e, in particolare, con riferimento ad alcuni principali fattori che ne contrassegnano la qualità complessiva. In generale, il grado di soddisfazione può essere definito come un giudizio sintetico rispetto a un insieme di aspetti di particolare rilevanza per il consumatore (ad esempio, le condizioni lavorative, la vita di relazione, lo stato di salute, le possibilità di fruizione del tempo libero, la qualità dell'ambiente; *domain satisfaction*, Van Praaget al., 2008). Il confronto tra la valutazione soggettiva per ciascuno di questi ambiti e le corrispondenti aspettative individuali genera una grandezza "non-osservabile" che varia lungo una scala continua avente per estremi, rispettivamente, uno stato di totale insoddisfazione e uno di completa soddisfazione.

Le valutazioni oggetto di questo lavoro sono riferite a uno specifico sottoinsieme di attività costituito dall'accesso ed eventuale fruizione dei

servizi pubblici a rilevanza economica *(public utilities)*. E' presumibile ritenere i cambiamenti legislativi recentemente introdotti, funzionali all'esigenza di migliorarne sia l'efficacia della gestione economica (e ottenere effetti virtuosi per la finanza pubblica), sia l'efficienza complessiva dei servizi offerti, possa aver inciso su alcuni aspetti connessi alla qualità complessiva di ciascun servizio. Ciò potrebbe aver modificato la "qualità percepita" da parte degli utenti. La qualità è una importante determinante del grado di soddisfazione complessivo. Essa può essere definita come il grado con il quale i prodotti e/o i servizi rispondono alle esigenze (*bisogni*) di chi li domanda. La nozione di "qualità percepita" si basa sulla considerazione di una potenziale divergenza tra qualità e grado di soddisfazione. Un aumento degli *standard* di qualità si riflette in maggiore soddisfazione del consumatore se le caratteristiche del servizio coincidono (almeno in parte) con aspetti (*attributi*) da cui dipendono, in prevalenza, le preferenze del consumatore. Nella letteratura sui servizi, la qualità corrisponde a una valutazione complessiva, da parte del consumatore, della superiorità dell'offerta. Tale nozione è alla base di un approccio analitico (discusso brevemente nel paragrafo 2) allo studio della *customer satisfaction.*

È importante considerare che nel lavoro non si indagano gli effetti sulla qualità dei servizi connessi al cambiamento del *framework* istituzionale relativo alla gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. In particolare, non si identificano gli effetti di potenziali miglioramenti nell'efficienza dei servizi offerti, attribuibili a tali riforme, sul grado di soddisfazione dei consumatori e, pertanto, eventuali nessi *causali* tra modifica del contesto istituzionali e miglioramento della qualità complessiva dei servizi da *public utilities*. L'identificazione di questo effetto richiede il ricorso a metodologie per la valutazione di *policy* che permettano di controllare per ogni altro fenomeno capace di modificare il grado di benessere derivante dalla fruizione del servizio.
La principale fonte informativa utilizzata per descrivere l'evoluzione del grado di soddisfazione degli utenti di servizi di interesse generale è rappresentata dalle indagini "Eurobarometro" effettuate da parte della Com-

missione Europea[1]. Le evidenze statistiche presentate nel lavoro sono tratte da un campione di individui rappresentativo dell'universo dei consumatori italiani. Le indagini presentano una copertura soddisfacente dei fenomeni di interesse. Essa è del tutto esaustiva per il periodo 2004-2008 per i servizi di energia elettrica e gas; nel periodo più recente (tra il 2008 e il 2010), la struttura delle survey aventi ad oggetto i servizi a rilevanza economica ha presentato maggiore eterogeneità. Nel 2008, l'indagine, pur includendo un più ampio insieme di servizi oltre a quelli della fornitura di energia elettrica e gas, ha escluso i servizi idrici e i trasporti pubblici locali. Questi ultimi sono stati successivamente indagati con rilevazioni ad-hoc effettuate, rispettivamente, nel 2009 e nel 2010. Per i soli servizi di fornitura di energia elettrica, gas e acqua, le evidenze campionarie sono state integrate con le informazioni disponibili tratte da altre fonti statistiche disponibili, in particolare, con gli indicatori di qualità elaborati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e con le indicazioni aggregate tratte dall'indagine "Multiscopo sulle famiglie - aspetti della vita quotidiana" effettuata dall'Istat.

Il capitolo è articolato come segue: il paragrafo 2 presenta i principali metodi utilizzati in letteratura per la stima del grado di soddisfazione del consumatore e si sofferma sulle modalità di analisi utilizzate in questo lavoro. Nel paragrafo 3 si descrivono le caratteristiche dei servizi forniti da *public utilities* che si ritiene contribuiscano a determinare il grado di soddisfazione del consumatore per questo specifico ambito di consumi. Nei paragrafi 4-7 si discutono principali risultati con riferimento alla fornitura dei servizi di energia elettrica, gas, acqua e trasporti pubblici locali. Il paragrafo 8 chiude il capitolo.

1 Si tratta del servizio istituito nel 1973 che misura ed analizza (attraverso sondaggi d'opinione e focus group) le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei paesi candidati. Le inchieste e gli studi riguardano argomenti di primaria importanza per la cittadinanza europea, come l'allargamento della UE, la situazione sociale, la salute, la cultura, l'information technology, l'ambiente, l'euro e la difesa. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

2. Metodologie per la stima del grado di soddisfazione

La nozione di "grado di soddisfazione" discende dalla teoria dell'utilità del consumatore. Quest'ultima è una grandezza utilizzata dalla teoria economica per descrivere le scelte di consumo dell'individuo (o dell'unità famigliare). Date due situazioni a e b, ciascuna caratterizzata da determinati livelli di consumo per un insieme di n beni e/o servizi, il consumatore (rappresentativo) sceglie la combinazione che, a parità di altre condizioni, massimizza la propria utilità. Essendo una grandezza non direttamente osservabile, l'utilità nella teoria economica è usualmente rappresentata come una variabile *ordinale*. Questo implica che se due individui effettuano la stessa scelta in termini di spesa per beni e servizi (insieme a), è allora possibile concludere che entrambi valutino di trarre maggior soddisfazione rispetto a una combinazione di beni e servizi alternativa. Allo stesso tempo, non è possibile affermare che entrambi i soggetti assegnino lo stesso livello di utilità al consumo dell'insieme a. Esso dipende da un ampio insieme di variabili, sia di contesto sia specifiche all'individuo (caratteristiche sociali e demografiche, livello di reddito) che, a loro volta, concorrono a definire la struttura delle preferenze individuali. L'osservazione delle scelte di consumo non fornisce, dunque, informazioni sufficienti per poter stimare e, successivamente, confrontare i corrispondenti valori dell'utilità.
Una misura *cardinale* dell'utilità è rappresentata dal "grado di soddisfazione" del consumatore. Quest'ultimo è usualmente definito come il risultato di una valutazione tra la *performance* percepita del bene/servizio e le aspettative e i desideri del consumatore (che derivano, ad esempio, da esperienze passate, informazioni esterne, obiettivi personali). Esso include, tra le sue componenti, una valutazione soggettiva di *qualità*. Il giudizio soggettivo è, pertanto, il risultato di una sintesi di valutazioni con riferimento a particolari aspetti del bene/servizio erogato (*attributi*, che concorrono alla qualità complessiva della prestazione) e che riflette, inoltre, l'importanza attribuita dal rispondente a ciascuna di esse.

Si distinguono metodi di misurazione diretta e indiretta del grado di soddisfazione dei consumatori. I criteri di misurazione indiretta consistono

in rilevazioni e/o analisi dei dati di vendita, dei profitti, dei reclami della clientela e su indicatori di *performance*. Tra i metodi di misurazione diretta, le indagini di *customer satisfaction* costituiscono una tecnica largamente utilizzata per rilevare le esigenze dei clienti e identificare eventuali carenze dei servizi. Come accennato in precedenza, le rilevazioni "Eurobarometro" rappresentano la fonte informativa utilizzata per desumere indicazioni sul grado di soddisfazione dei consumatori italiani. In tali indagini, i consumatori sono invitati a esprimere il proprio grado di soddisfazione con riferimento a un insieme di aspetti del servizio, utilizzando una scala di misura ordinale (ad esempio, "molto soddisfatto", "abbastanza soddisfatto", "abbastanza insoddisfatto", "molto insoddisfatto"). Si tratta di una quantificazione di una variabile continua non-osservabile in termini di una scala discreta. Ciò, pertanto, consente di effettuare confronti tra giudizi soggettivi sul grado di soddisfazione[(2)]. L'informazione raccolta, opportunamente elaborata, fornisce una proxy del livello di utilità.

Tra le principali metodologie utilizzate per la misurazione (occasionale o continuativa) del livello qualitativo di un servizio o di un insieme di servizi erogato da un'impresa, il modello "*Qualità dei Servizi*" (ServQual, Zeithalm, Parasuraman e Berry, 1991) rappresenta una metodologia in cui la misurazione della soddisfazione dei consumatori/utenti è incentrata sulla rilevazione della "qualità percepita". Si tratta, come osservato in precedenza, di una nozione non sovrapponibile a quella di grado di soddisfazione. Il fondamento teorico del modello è il "paradigma della discrepanza" ovvero il divario (gap) tra caratteristiche del servizio e le percezioni e le aspettative degli utenti. Questo può risultare più o meno ampio a seconda della rilevanza assegnata dal consumatore a specifici *attributi* dello stesso servizio. Poiché la soddisfazione è determinata dal confronto tra le prestazioni che il consumatore percepisce e le sue attese *soggettive*, è possibile individuare due livelli di aspettative: il livello di prestazione desiderato e quello adeguato. Il primo riflette il servizio

2 Ciò implica una serie di assunzioni, ad esempio quella secondo cui le domande siano interpretate allo stesso modo da individui con caratteristiche (osservabili) analoghe.

che il cliente ritiene di ricevere, il secondo rappresenta ciò che il cliente considera accettabile. Questi due livelli definiscono un intervallo entro la quale il consumatore, pur non ricevendo il livello di prestazione desiderato, considera la qualità del servizio come "accettabile". E' possibile in tal modo individuare tre tipologie di utenti: quelli "sovra-soddisfatti", che si osservano quando percepiscono di ricevere un servizio superiore (o al limite uguale) a quello desiderato; i consumatori soddisfatti, che si individuano quando la qualità del servizio è inferiore a quella attesa ma, in ogni caso, superiore al livello ritenuto accettabile; i consumatori insoddisfatti, per i quali il servizio percepito è inferiore al livello considerato adeguato. Il modello ServQual è stato ampiamente utilizzato per pervenire a stime quantitative dell'*assessment* dei consumatori/utenti circa la qualità dei servizi offerti. Una sua evoluzione, messa a punto per superare alcune critiche riguardanti la definizione di aspettative e di percezioni, è rappresentata dal modello *ServPerf* (Cronin e Taylor, 1992). In tale approccio, la misura della qualità del servizio è basata essenzialmente sulle percezioni soggettive relative alle *performance* aziendali, escludendo la componente delle attese. Un ulteriore metodo utilizzato per valutare la qualità del servizio, e la corrispondente soddisfazione, è costituito dall'indice ACSI (*American Customer Satisfaction Index*). Si tratta di un indicatore che misura la qualità di beni e servizi "percepita" dai consumatori al fine di valutare le *performance* delle imprese, dei mercati e dei settori economici. L'indice ACSI (ma anche l'ECSI, *European Customer Satisfaction Index*) fa riferimento a un modello statistico costituito da equazioni strutturali, che permettono di specificare le relazioni causali tra variabili "latenti" (le dimensioni "non-osservabili" della soddisfazione del consumatore) e da modelli di *misurazione*, che permettono di pervenire a quantificazioni delle variabili "latenti" dopo aver definito un sistema di relazioni tra queste ultime e un insieme di variabili osservabili.

In ogni caso, un aspetto che richiede particolare attenzione è verificare che l'insieme delle caratteristiche che si presume incidano sul grado di soddisfazione siano anche quelle di interesse primario per gli utenti. Oggetto del prossimo paragrafo, pertanto, è l'identificazione degli attributi

dei servizi offerti da *public utilities* in grado di modificare in misura significativa il grado di benessere dei consumatori.

3. Caratteristiche dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e grado di soddisfazione

Obiettivo del paragrafo è quello di individuare un ristretto insieme di caratteristiche dei servizi di pubblica utilità che possano essere considerate come i *fattori* alla base delle valutazioni di soddisfazione/insoddisfazione da parte degli utenti. Si tratta di una fase di particolare rilevanza, in cui è necessario assicurare che le caratteristiche dei servizi che si intende indagare siano effettivamente coincidenti con quelle alla base dei giudizi dei cittadini sulla qualità dei servizi (*satisfaction drivers*). In prima approssimazione, una verifica della coerenza di tali attributi può essere effettuata confrontando una elenco di tali caratteristiche (ad esempio, definita da esperti e/o dal management aziendale) con quella delineata dai consumatori nel contesto di *focus group*. In taluni casi, tale attività è anche condotta in combinazione con la realizzazione di indagini preliminari presso un ristretto campione di utenti (*pilotsurvey*). La lista completa delle variabili di interesse può essere, inoltre, definita anche con riferimento alla struttura del processo produttivo (per i servizi di pubblica utilità, ad esempio, è possibile considerare le fasi di stipula del contratto/allacciamento alla rete, continuità del servizio, lettura/fatturazione, comunicazione/informazione all'utenza) o alle funzioni aziendali (produzione, erogazione, assistenza post vendita, ecc.). Il modello "*Qualità dei Servizi*" fornisce un primo schema delle dimensioni da indagare come determinati della qualità complessiva (Tabella 1)[(3)].

3 Si tratta di un elenco differente delle dimensioni di qualità di un servizio rispetto alla classificazione originaria di ServQual, che distingue gli elementi in: i) elementi tangibili, ii) affidabilità, iii)capacità di risposta, iv) capacità di rassicurazione, v) empatia. Essa si incentra sugli aspetti relazionali dell'erogazione del servizio e appare, pertanto, poco adatta ad analizzare le forniture di servizi in cui vi è scarsa o nulla interazione personale tra erogatore e cliente, come nel caso dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Tabella 1. Modello ServQual: le dimensioni della qualità

Aspetti legati al tempo	tempestività, velocità di erogazione, puntualità, regolarità
Aspetti legati alla semplicità d'uso	istruzioni, formazione all'uso, assistenza post vendita, garanzia
Aspetti legati all'informazione	comprensibilità, chiarezza, completezza
Aspetti legati all'orientamento e all'accoglienza	segnaletica, consigli, consulenza pre-vendita
Aspetti legati alle strutture fisiche	*comfort*, pulizia, qualità dei materiali e delle attrezzature, efficienza degli impianti, ubicazione, trasporti, logistica
Aspetti legati alle relazioni sociali ed umane	cortesia, affidabilità, prontezza, competenza del personale, personalizzazione del trattamento

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

Tali fattori, con riferimento a una metodologia per la misurazione della soddisfazione dei consumatori definita da Kano (1984), sono distinti in requisiti di base, prestazionali e di attrattività (Tabella 2).

Tabella 2. Modello di Kano: le dimensioni della qualità

Requisiti di base	includono gli attributi essenziali cui un servizio deve rispondere e la cui presenza è data per scontata dal cliente
Requisiti prestazionali	includono aspetti richiesti esplicitamente dai clienti e che incidono in misura significativa sul grado di soddisfazione
Requisiti di attrattività	includono fattori non esplicitamente richiesti dagli utenti ma che, se presenti, aumentano considerevolmente la soddisfazione complessiva

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

In entrambi i casi, si tratta di approcci definiti con riferimento alla valutazione del grado di soddisfazione per attività di servizi offerte in un contesto di mercato esposto a pressioni competitive. In quanto segue, si

adotta tale modello presumendo che, anche nel caso di servizi resi dalle *public utilities* locali, il grado di soddisfazione dei cittadini/utenti dipenda dalle valutazioni sui principali aspetti che caratterizzano la qualità di ciascuna fornitura.

Un approccio in parte alternativo, specifico per la misurazione del grado di qualità nei servizi pubblici, è stato sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (2010) in collaborazione con il Formez e noto come *Barometro* della qualità effettiva dei servizi pubblici. L'obiettivo di questa metodologia è quello di raccogliere, armonizzare e diffondere indicatori di "qualità effettiva" dei servizi pubblici resi da amministrazioni pubbliche o da società private che erogano servizi a livello nazionale. La metodologia si incentra sulla nozione di "qualità effettiva", intesa come "un tratto costitutivo dell'efficacia di un servizio e riconducibile agli effetti positivi, prodotti da alcune specifiche iniziative organizzative, sul processo di erogazione del servizio" (2010). Pur avendo in Comune con le valutazioni di "qualità percepita" l'interesse delle amministrazioni di tenere conto delle esigenze dei fruitori, essa non è strettamente assimilabile a quest'ultima in quanto non è il livello di soddisfazione dell'utente che guida le scelte organizzative/produttive quanto, piuttosto, una esplicita strategia organizzativa, volta al miglioramento continuo dell'efficacia interna del processo di erogazione dei servizi.

La valutazione della "qualità effettiva" richiede che la singola organizzazione definisca un sistema appropriato di indicatori (sostenuto da un sistema di rilevazione di dati), elabori le informazioni necessarie per la rappresentazione dei livelli di qualità raggiunti e sviluppi opportune modalità di *feedback organizzativo* che consentano di selezionare gli aspetti o le aree operative suscettibili di interventi migliorativi. Tali risultati devono essere resi noti sia all'interno dell'organizzazione sia ai potenziali clienti/beneficiari, in modo tale che siano messi nella condizione di valutare in che misura i livelli di qualità previsti dall'organizzazione rispondano alle proprie esigenze[4]. Le dimensioni della qualità dei servizi pubblici consi-

4 Si tratta di un elemento teoricamente coerente con l'ipotesi in cui i servizi pubblici oggetto

derate nel Barometro sono state selezionate in modo da contemperare due esigenze: quella di identificare alcune dimensioni appropriate alla rappresentazione della "qualità effettiva" dei servizi erogati da ciascuna organizzazione e quella di definire un insieme univoco di dimensioni e di indicatori applicabili a tutte le organizzazioni[5]. Tali informazioni sono riportate nella Tabella 3.

Tabella 3. Barometro dei servizi pubblici: le dimensioni della qualità effettiva

Accessibilità	disponibilità/diffusione di un insieme di informazioni che consentano di individuare agevolmente e in modo univoco il luogo in cui il servizio o la prestazione può essere richiesta, nonché di fruirne direttamente e nel minor tempo possibile
Tempestività	Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario alla erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito (e ritenuto, convenzionalmente, appropriato per coloro che lo richiedono)
Trasparenza	disponibilità/diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentano all'utente di conoscere a chi, come e cosa richiedere, in quanto tempo e con quali costi.
Efficacia	corrispondenza tra prestazione ed esigenze del richiedente. Essa include caratteristiche quali la conformità, l'affidabilità, l'esaustività.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

di valutazione siano forniti in un regime di mercato concorrenziale. Di fatto, nella generalità di casi, si tratta di prestazioni offerte in regime di monopolio, in cui l'utente non ha effettive possibilità di scelta, in particolare nei casi in cui i livelli di qualità previsti dal Barometro siano significativamente inferiori a quelli attesi dal cittadino. Nel documento tecnico si sostiene come la selezione di indicatori che rappresentano fattori di qualità per il pubblico degli utilizzatori sia di assoluta importanza poiché esprimono una proprietà rilevante della qualità del servizio reso.

5 Altri riferimenti ad analisi di customer satisfaction nella pubblica amministrazione sono in Formez (2006), MIPA, n.2/2001, Dipartimento della funzione pubblica (2003).

Nel presente lavoro, la misurazione della soddisfazione dei consumatori di servizi pubblici locali a rilevanza economica trae spunto dagli approcci finora evidenziati e si caratterizza per due principali aspetti. Da un lato, le valutazioni degli utenti dei servizi pubblici di interesse generale sono misurate attraverso indagini campionarie (rilevazione *diretta*), non ricorrendo a integrazioni con fonti informative indirette eventualmente disponibili (ad esempio, i bilanci consolidati delle amministrazioni comunali). Tale criterio è coerente con la struttura delle usuali analisi di *customer satisfaction* applicate ai servizi di mercato. Le informazioni utilizzate in questo lavoro sono costituite dai microdati tratti dalle indagini "Eurobarometro" condotte per conto della Commissione Europea su un campione di cittadini (con oltre 15 anni di età) rappresentativo dell'universo comunitario, composto da circa 1.000 individui per ciascun paese membro. Tali indagini, effettuate nel periodo compreso tra il 2004 e il 2010, hanno consentito di rilevare i giudizi dei consumatori italiani con riferimento a un ampio insieme di caratteristiche dei servizi "di interesse generale"[6].
La composizione del campione di indagine è risultata rappresentativa per la popolazione delle famiglie italiane. La struttura dei questionari, al contrario, ha subito modifiche più sostanziali, dovute sia all'inclusione di tematiche ritenute, di volta in volta, di particolare rilievo, sia alla necessità di estendere l'indagine a fenomeni e/o settori di attività non considerati nelle precedenti rilevazioni. Nel complesso, le *survey* hanno presentato una copertura soddisfacente delle *public utilities* italiane a livello territoriale[7]. Nel periodo 2004-2006, essa è risultata esaustiva per i servizi di

6 Ciò presuppone di rilevare i giudizi sui servizi locali intervistando anche cittadini che dichiarano di non aver alcuna esperienza di consumo diretta o recente. Di conseguenza, la misurazione della soddisfazione nei servizi pubblici di interesse generale può anche assumere una valenza di complessivo supporto alle scelte allocative, oltre a quella di miglioramento delle prestazioni ed attività di erogazione di un'ampia gamma di servizi rivolti alla collettività.

7 Le indagini Euribarometro utilizzate nel lavoro sono le seguenti: indagine Flash Eurobarometro 621/2004 (The Future of the European Union, Vocational Training, Environment, IT at Work, and Public Services); indagine Flash Eurobarometro 653/2006 (Neighbours of the European Union, Services of General Interest, Employment and Social Policy, Energy Technologies, and Family Planning); indagine Flash Eurobarometro 243/2008 (Consumers' view on switching service providers); indagine Flash Eurobarometro 261/2009 (Water); indagine Flash Eurobarometro 312/2010 (Future of transport).

fornitura di energia elettrica, acqua, gas e trasporti pubblici locali. Nel biennio 2008-2010, la rilevazione dei servizi pubblici ha presentato maggiori eterogeneità: nel 2008, l'indagine Eurobarometro (n. 243/2008), pur includendo un più ampio insieme di servizi oltre a quelli della fornitura di energia elettrica e gas, ha escluso i servizi idrici e i trasporti pubblici locali; tali settori sono stati indagati con rilevazioni *ad-hoc* effettuate, rispettivamente, nel 2009 (n. 261/2009) e nel 2010 (n. 312/2010).

In secondo luogo, lo studio si incentra sulla rilevazione di giudizi degli utenti con riferimento a caratteristiche specifiche della qualità dei servizi erogati che si ritiene contribuiscano a determinare in misura significativa il grado di soddisfazione dei consumatori. Nel lavoro, la selezione di tali attributi ha seguito i criteri adottati nell'indagine Eurobarometro n.621 del 2004. A partire da un insieme particolarmente ampio di caratteristiche per i singoli servizi, il più ristretto insieme di fattori (che si presume siano alla base del grado di soddisfazione degli utenti) è risultato costituito da cinque specifici aspetti di qualità del servizio[8]: i) accessibilità (in termini di sostenibilità economica), ii) qualità complessiva (comprensiva delle valutazioni sulla continuità/affidabilità e la sicurezza del servizio), iii) diffusione delle informazioni rilevanti per l'utente da parte dell'ente erogatore, iv) trasparenza/chiarezza delle condizioni e tutele contrattuali, v) servizi di assistenza al consumatore (*customer service*)[9]. L'indice che esprime il grado di soddisfazione del consumatore/utente può dunque essere ottenuto attraverso una sintesi delle valutazioni soggettive corrispondenti a ciascuna caratteristica di qualità. In questo lavoro, l'indicatore di soddisfazione (nel complesso e per ciascun servizio pubblico locale) è stato costruito adottando, come criterio di sintesi, la media aritmetica delle frequenze relative corrispondenti alle modalità

8 L'indicatore originario include, come ulteriore attributo, anche la valutazione del rapporto qualità/prezzo (value for money), disponibile per la sola indagine relativa al 2004 e, in questo lavoro, escluso dal calcolo del grado di soddisfazione.

9 I singoli fattori appaiono, nel complesso, coerenti con le molteplici dimensioni della qualità elencate in precedenza (Tabelle 1-3), pur risultando, il più delle volte, trasversali rispetto a tali dimensioni. Per questo motivo, i singoli attributi dei servizi pubblici non sono stati associati a una delle classificazioni introdotte in precedenza.

di risposta favorevoli (per i singoli *attributi* di qualità indicati in precedenza). Si tratta di un criterio analogo a quello utilizzato per la quantificazione della soddisfazione degli utenti nell'indagine Eurobarometro del 2004 (Commissione Europea, 2005). Il dettaglio relativo alla costruzione dell'indicatore del grado di soddisfazione è riportato nella Tabella 4.

Tabella 4. Grado di soddisfazione e attributi di qualità dei servizi pubblici locali

Attributi	Soddisfazione (modalità di risposta favorevoli)	Insoddisfazione (modalità di risposta sfavorevoli)
Accessibilità	accessibile	non accessibile, eccessivo
Qualità complessiva	molto/abbastanza buona	abbastanza/molto scadente
Informazione	molto/abbastanza soddisfacente	abbastanza/molto insoddisfacente
Condizioni contrattuali	eque	non eque
Assistenza al consumatore	molto/abbastanza buona	abbastanza/molto scadente

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

Tale schema di calcolo è applicato con riferimento a ciascuno dei servizi forniti da *public utilities* considerati in questo lavoro. Occorre considerare, tuttavia, che per effetto dell'eterogeneità dei questionari (corrispondenti a indagini che si sono succedute nel tempo), non si dispone dell'insieme completo delle caratteristiche riportate nella tabella 4 per l'intero periodo di interesse (2004-2010). In particolare, per i quattro ambiti di servizi pubblici locali (energia elettrica, gas, acqua, trasporti pubblici locali), l'insieme di indicatori è risultato completo per gli anni 2004 e 2006. L'indagine relativa al 2008 ha, invece, incluso i soli comparti delle *public utilities* relativi alla fornitura di energia elettrica e gas; la stessa *survey,* inoltre, non ha rilevato le valutazioni degli utenti relative a due particolari aspetti della qualità, con riferimento alle condizioni di accessibilità (in termini di sostenibilità economica) e ai servizi di assistenza al consumatore.

In quest'anno, il grado di soddisfazione è stato, pertanto, ottenuto come la media degli *assessment* positivi relativi a tre attributi di qualità dei servizi (qualità complessiva, diffusione dell'informazione, equità/trasparenza delle condizioni contrattuali). Analogamente, nell'indagine del 2009, relativa allo stato complessivo della qualità delle acque, non si dispone di valutazioni degli utenti in merito all'accessibilità al servizio, alla qualità delle informazioni ricevute dall'ente erogatore e alle attività di *custode service*. Il grado di soddisfazione degli utenti include, pertanto, le sole valutazioni su qualità complessiva e grado di continuità del servizio (affidabilità). Infine, con riferimento alla *survey* sui trasporti pubblici locali del 2010, il grado di benessere dei cittadini utenti è ottenuto come una sintesi delle valutazioni favorevoli espresse in termini di accessibilità economica, qualità complessiva e trasparenza nella diffusione delle informazioni della società che fornisce il servizio (non si dispone di indicazioni relative all'accessibilità economica al servizio e alle attività di assistenza ai consumatori).
Nei paragrafi 4-7 si descrivono, per ciascun servizio pubblico a rilevanza economica, i principali risultati relativi alla evoluzione nel tempo dei cinque *attributi* di qualità del servizio (di cui alla Tabella 4) e del corrispondente grado di soddisfazione, rispetto a tre istanti temporali (rispettivamente, gli anni 2004, 2006, 2008/2009/2010)[10]. L'analisi include dettagli rispetto alle principali dimensioni territoriali (ripartizioni geografiche) e alle caratteristiche sociali e demografiche dei rispondenti (sesso, età, titolo di studio, status nel mercato del lavoro). Indicazioni su grado di soddisfazione complessivo per il comparto delle *public utilities*, derivante dalla sintesi dei quattro indicatori di benessere corrispondenti a ciascun servizio pubblico a rilevanza economica, sono contenute nelle conclusioni al capitolo[11].

10 Nel complesso, il confronto nel tempo dell'indicatore di soddisfazione (e degli attributi di qualità del servizio) sono effettuati su periodi temporali in parte differenti. Questi fanno riferimento agli anni 2004, 2006 e 2008 per la fornitura di energia elettrica e gas, agli anni 2004, 2006 e 2009 per i servizi idrici, agli anni 2004, 2006 e 2010 per i trasporti pubblici locali.

11 Si tratta di valutazioni ottenute da risultati campionari riportati all'universo. Ne segue che le indicazioni quantitative discusse nel lavoro non sono limitate alle risultanze campionarie ma sono rappresentative dell'universo di riferimento (famiglie) e delle corrispondenti disaggregazioni (per ripartizione geografica di residenza, classe di età, condizione e istruzione del capofamiglia).

4. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di energia elettrica

Nel paragrafo si discutono i principali risultati relativi alle valutazioni dei consumatori italiani su alcune rilevanti caratteristiche del servizio di fornitura di energia elettrica[12]. Per questo particolare comparto, gli *attributi* considerati sono rappresentati da: accessibilità, qualità complessiva, informazioni associate al servizio, condizioni contrattuali, servizio di assistenza ai consumatori. L'indice sintetico del grado di soddisfazione è ottenuto come media aritmetica delle frequenze relative per ciascun attributo.

Accessibilità

Questo indicatore esprime la facilità di accesso (in termini di sostenibilità economica, *affordability*) delle unità di consumo famigliare ai servizi di fornitura di energia elettrica. Tra il 2004 e il 2008, la quota di consumatori che hanno valutato favorevolmente le condizioni di accesso ai servizi di energia elettrica ha evidenziato un sensibile incremento. In particolare, l'aumento più significativo si è registrato tra il 2004 e il 2006 mentre si è, invece, mantenuta stazionaria nel periodo successivo (2006-2008). Con riferimento alle ripartizioni geografiche, un significativo miglioramento delle condizioni economiche all'accesso è risultato diffuso nelle Regioni del Nord-Est e del Sud del Paese; un arretramento ha, invece, caratterizzato le restanti aree geografiche, risultando lievemente più marcato nel Nord-Ovest. L'aumento delle valutazioni positive è, inoltre, interamente ascrivibile ai piccoli Comuni e alle zone rurali, che hanno mostrato un'evoluzione in controtendenza rispetto alla dinamica discendente dei giudizi positivi registrati nelle città (piccole e medie) e nelle aree metropolitane[13]. In termini

12 Per rendere possibile la confrontabilità nel tempo, le statistiche per i singoli attributi di qualità sono state standardizzate rispetto al valore medio nazionale. Tale trasformazione non si applica all'indicatore sintetico del grado di soddisfazione.

13 Occorre considerare che la ripartizione dei Comuni per classi di ampiezza demografica è stata effettuata sulla base delle dichiarazioni degli intervistati. Essa non è coerente con i criteri utilizzati dall'Istat per la classificazione per tipologia di Comune.

delle caratteristiche di struttura demografica delle famiglie, un sensibile aumento delle valutazioni favorevoli (osservato lungo l'intero periodo 2004-2008) è ascrivibile ai consumatori in condizione di occupazione; miglioramenti più modesti sono stati osservati per i cittadini che si sono dichiarati pensionati o disoccupati. L'aumento degli assessment favorevoli è, infine, risultato positivamente correlato con il grado di istruzione dei consumatori.

Qualità complessiva

L'indicatore complessivo sulla qualità della fornitura (che include, come sotto-componente, valutazioni relative alla continuità della fornitura[14]) ha mostrato un progressivo deterioramento, con una perdita di valutazioni favorevoli tra il 2006 e il 2008 (anno in cui la frequenza relativa per le modalità "molto/abbastanza buono" è risultata pari al 49%). Rispetto alle ripartizioni geografiche, l'indicatore ha registrato flessioni nelle Regioni del Nord del paese mentre un aumento della qualità del servizio è stata invece segnalata dai consumatori residenti nelle Regioni del Centro e, più limitatamente, del Mezzogiorno. Una perdita di qualità complessiva è stata soprattutto registrata nei Comuni di piccole dimensioni e nelle aree metropolitane. Tale tendenza è stata, soltanto in parte, compensata dall'aumento dei giudizi favorevoli nelle città di ampiezza piccola/media. La distribuzione per classi di età ha evidenziato una elevata incidenza di giudizi negativi nelle classi di età più basse (15-24 e 25-34 anni), presumibilmente corrispondenti ad utenti impegnati in attività formative. Allo stesso tempo, un incremento della qualità complessiva del servizio ha caratterizzato gli utenti posizionati nelle classi centrali età (da 35 a 64 anni) e in condizione di occupazione.

Informazioni associate al servizio

L'indicatore rappresenta una misura di qualità delle informazioni fornite all'utente da parte dell'ente erogatore (attraverso contatti diretti, comu-

14 Indicazioni al riguardo possono essere desunte dagli indicatori di qualità del servizio elaborati da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

nicazioni postali, proposte di nuovi contratti, campagne pubblicitarie). In termini aggregati, tra il 2004 e il 2008, la percezione dei cittadini per la qualità dei servizi informativi ha subito una riduzione, attestandosi a un livello pari a circa il 60% nel 2008[15]. Il peggioramento ha interessato tutte le ripartizioni geografiche e, in prevalenza, le città di piccole/medie dimensioni e le aree metropolitane e, in misura minore, le aree rurali. Le indicazioni per classi età, combinate con la distribuzione delle frequenze per condizione professionale, indicano che le diminuzioni più significative dei giudizi favorevoli hanno riguardato gli utenti appartenenti alle classi di età più basse e in cerca di occupazione; tali flessioni sono risultate più contenute per i consumatori di età compresa tra 35 e 65 anni e in condizione di occupazione. Infine, un netto ridimensionamento è stato osservato per i giudizi positivi espressi dagli utenti che si sono dichiarati pensionati.

Condizioni contrattuali

Nei giudizi dei consumatori, una maggiore trasparenza ha caratterizzato le condizioni contrattuali che regolano la fornitura dei servizi di energia elettrica. Il miglioramento è interamente ascrivibile agli utenti delle Regioni del Nord-Est del paese; al contrario, una sostanziale stabilità ha caratterizzato l'*assessment* dei cittadini residenti nelle restanti ripartizioni. Non sono emerse evidenze di rilevo rispetto alle altre variabili di disaggregazione, a sintesi di valutazioni pressoché uniformi su questo specifico aspetto di regolamentazione sia tra le diverse aree del paese sia rispetto ai differenti profili socio-demografici.

15 Indicazioni su questo particolare aspetto possono essere anche desunte dall'Indagine Multiscopo condotta annualmente dall'Istat. Nella sezione "Aspetti della vita quotidiana" si rileva la soddisfazione per alcuni fattori di qualità del servizio di fornitura di energia elettrica e, in particolare, quella relativa alle "informazioni sul servizio". Nel periodo compreso tra il 2003 e il 2008, il grado di soddisfazione degli utenti ha registrato una flessione, pur più contenuta, pari a circa 6 punti percentuali.

Servizio di assistenza ai consumatori

Le indicazioni desumibili dalle *survey* (limitate agli anni 2004 e 2006) hanno delineato un peggioramento dei servizi di assistenza alla clientela: il grado di soddisfazione, in diminuzione, si è attestato intorno al 50% nel 2006. Tale evoluzione ha sotteso fenomeni eterogenei nelle ripartizioni geografiche, con dinamiche in aumento (al di sopra del dato nazionale) nel Nord-Ovest del paese, e in ridimensionamento nelle aree del Centro e del Sud. I giudizi nelle aree metropolitane sono risultati in linea con il dato medio aggregato mentre un peggioramento dei giudizi relativi all'assistenza alla clientela è stato rilevato nei Comuni di piccole/media dimensioni. La distribuzione delle frequenze per condizione professionale ha presentato soltanto marginali oscillazioni intorno al livello medio aggregato; quella rispetto alle classi di età ha, invece, mostrato un aumento dei giudizi favorevoli per le classi più basse di età e una sensibile caduta (al di sotto della media nazionale) per quelle centrali, probabilmente caratterizzate da cittadini/utenti con un livello di qualità "atteso" per il servizio nettamente superiore a quello effettivamente fornito.

Grado di soddisfazione

Il grado di soddisfazione degli utenti del servizio di fornitura di energia elettrica ha mostrato una stabilità tra il 2004 e il 2006 (con un incremento di circa 1 punto percentuale della quota di consumatori soddisfatti; 66,2% nel 2006; cfr. Tabella 5). Una sensibile contrazione è invece stata registrata nel successivo biennio, quando l'indice si attesta a circa il 63% nel 2008. Tale evoluzione è il risultato, da un lato, di un aumento dei giudizi favorevoli per l'accessibilità e le condizioni contrattuali e, dall'altro, del peggioramento dei sondaggi per l'indice di qualità complessiva, le informazioni sul servizio e i servizi di assistenza alla clientela. Il grado di soddisfazione si è attestato su livelli soddisfacenti nelle Regioni del Nord mentre è risultato su livelli insoddisfacenti nel resto del paese. Un netto ridimensionamento dell'indice di benessere ha riguardato le aree rurali e metropolitane a fronte di una stabilità nelle piccole aree urbane.

Rispetto alle caratteristiche demografiche degli utenti, un aumento del grado di soddisfazione è stato registrato per il sottoinsieme di individui in condizione di occupazione; l'indice si è invece posizionato al di sotto della media nazionale per le altre modalità della condizione professionale (in cerca di occupazione, pensionato, studente). Infine, l'evoluzione della soddisfazione è risultata positivamente correlata con l'aumento degli anni di istruzione.

Tabella 5. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di energia elettrica (%)

	2004	2006	2008
Nord-Ovest	71,4	70,4	66,3
Nord-Est	58,2	66,3	63,8
Centro	66,3	62.3	61,7
Sud	60,4	61,9	59,9
Area rurale	66,8	74,7	62,5
Centro urbano	62,4	61,6	63,8
Area metropolitana	71,2	73,1	62,4
15-24 anni	61,9	68,1	57,6
25-34 anni	64,8	67,0	60,6
35-44 anni	64,8	64,9	63,4
45-54 anni	65,6	63,8	67,0
55-64 anni	64,4	62,8	63,0
65 e oltre	68,5	64,2	60,6
Occupato	65.6	66.4	67.6
In cerca di occupazione	65.5	60.7	56.5
Pensionato	62.1	60.6	55.3
Studente	66.7	68.8	58.3
Media inferiore	63,4	61,9	63,6
Media superiore	67,0	66,0	62,9
Laurea	64,7	69,3	67,0
Totale	**65,4**	**66,2**	**62,7**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

5. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di gas

La valutazione complessiva del grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di gas (rete, bombole) è stata ottenuta considerando le seguenti caratteristiche: accessibilità, qualità complessiva, informazioni associate al servizio, condizioni contrattuali e servizio di assistenza ai consumatori. L'indice sintetico del grado di soddisfazione è ottenuto come media aritmetica delle frequenze relative per ciascun *attributo* del servizio.

Accessibilità

L'indicatore fornisce una indicazione della sostenibilità economica per l'accesso da parte delle famiglie ai servizi di fornitura di gas. Nel complesso, nel periodo di tempo considerato (2004-2008) l'indicatore ha mostrato un incremento, segnalando una riduzione complessiva degli ostacoli di natura economica per l'accesso al servizio. Questo miglioramento si è accompagnato a un generalizzato incremento del numero di famiglie allacciate alla rete di fornitura. L'aumento più significativo è stato registrato nelle Regioni del Nord-Est del paese, a fronte di una stazionarietà nelle aree del Nord Ovest. Giudizi inferiori alla media nazionale sono stati registrati nelle Regioni del Centro e del Sud. Con riferimento alla classificazione dei Comuni dei residenza dei consumatori, l'aumento di *affordability* è stato in larga parte dovuto alla maggiore accessibilità del servizio osservata nei piccoli centri e nelle aree rurali in cui, tuttavia, le valutazioni in termini di soddisfazione permangono ampiamente inferiori al dato medio nazionale. Nelle città e nelle aree metropolitane, l'incidenza dei giudizi favorevoli ha mostrato una diminuzione, risultando tuttavia ancora nettamente maggiore rispetto alla media del paese. Analogamente all'evidenza riportata per i servizi di energia elettrica, l'aumento dell'accessibilità è risultato positivamente correlato con la condizione di occupazione dei rispondenti e con i livelli più elevati di istruzione.

Qualità complessiva

L'indicatore complessivo sulla qualità della fornitura ha evidenziato una marcata flessione (tra il 2004 e il 2006), seguita da una sostanziale stazionarietà. Tra il 2006 e il 2008, valutazioni nel complesso favorevoli hanno soprattutto riguardato i consumatori del Nord-Est, del Centro e del Sud del paese, i cui giudizi sulla qualità complessiva del servizio si sono riportati intorno al valore medio aggregato. Una stabilità delle valutazioni ha caratterizzato le Regioni del Nord-Ovest. Miglioramenti significativi sono stati registrati nelle città di piccole/medie dimensioni (con incidenze superiori alla media nazionale). Un peggioramento della qualità complessiva ha, invece, connotato i piccoli centri e le zone rurali che, insieme alle aree metropolitane, hanno messo in luce livelli qualitativi inferiori alla media nazionale. Con riferimento alle caratteristiche socio-demografiche degli utenti, giudizi a favore di un incremento della qualità complessiva del servizio sono stati formulati dai consumatori appartenenti alle classi centrali di età (da 35 a 64 anni), in condizione di occupazione e, dai pensionati. Valutazioni meno favorevoli hanno contraddistinto gli utenti che si sono dichiarati "in cerca di occupazione" e quelli appartenenti alle classi iniziali di età. Nel complesso, l'aumento della diffusione del servizio di fornitura di gas (sia in termini di accesso alla rete che di sostenibilità economica) non sarebbe stato seguito da un analogo incremento della qualità complessiva.

Condizioni contrattuali

Tra il 2004 e il 2008, il grado di soddisfazione per la trasparenza/chiarezza delle condizioni contrattuali che regolano la fornitura del servizio ha mostrato un aumento (oltre 5 punti percentuali). Rispetto alla disaggregazione per ripartizioni geografiche, i giudizi degli utenti sono risultati in linea con la media nazionale. Tuttavia, un lieve peggioramento ha caratterizzato le Regioni del Nord-Ovest mentre un rialzo dei giudizi positivi è stato registrato nelle restanti aree del paese.

Servizio di assistenza ai consumatori

Le valutazioni su questo particolare aspetto di qualità del servizio sono disponibili per i soli anni 2004 e 2006. In questo intervallo di tempo, i giudizi favorevoli hanno registrato una flessione in tutte le ripartizioni geografiche, con l'eccezione del Nord Ovest, dove, tuttavia, l'incidenza dei giudizi positivi è risultata inferiore al dato medio nazionale. Le aree metropolitane e i piccoli Comuni sono stati caratterizzati da una relativa stabilità dei giudizi favorevoli che, al contrario, sono risultati in peggioramento nelle città di media dimensione. Infine, miglioramenti delle valutazioni sono stati registrati per gli utenti che si sono dichiarati "pensionati"; per contro, un aumento dei giudizi negativi ha interessato i consumatori in condizione di occupazione e quelli in cerca di occupazione.

Grado di soddisfazione

Il grado di soddisfazione dei consumatori per il servizio di fornitura di gas è sensibilmente diminuito, in misura maggiore tra il 2004 e il 2006, più moderatamente nel triennio successivo (2006-2008). Nel complesso, la flessione dell'indicatore è risultata pari a circa 4,5 punti percentuali[16] (cfr. Tabella 6) ed è il risultato, da un lato, di un aumento delle opinioni favorevoli per l'accessibilità al servizio e delle condizioni contrattuali, dall'altro, di un peggioramento dei sondaggi per l'indice di qualità complessiva e del servizio di assistenza al consumatore. Nel periodo 2006-2008, flessioni significative del grado di soddisfazione sono state registrate nelle Regioni del Mezzogiorno e nelle isole. Un incremento dell'indicatore ha, invece, contrassegnato le aree del Centro d'Italia; una relativa stabilità dei giudizi ha interessato le Regioni del Nord del paese. Una riduzione della soddisfazione complessiva ha connotato, in prevalenza, i piccoli centri, le zone rurali e, in misura più contenuta, le aree metropolitane.

16 Le informazioni tratte dall'indagine Multiscopo dell'Istat forniscono una evidenza analoga. Secondo tali statistiche, la percentuale di famiglie che si sono dichiarate "molto/abbastanza soddisfatte" per alcuni fattori di qualità del servizio di fornitura di gas è diminuita di oltre 3 punti percentuali tra il 2003 e il 2008.

Una stabilità dei giudizi è stata osservata per gli utenti residenti nei centri di medie dimensioni. Alla flessione del grado di soddisfazione ha soprattutto concorso il peggioramento dei giudizi formulati dagli utenti la cui condizione professionale è "in cerca di occupazione" o "pensionato"; il peggioramento di tali valutazioni è stato soltanto in parte compensato dall'incremento della soddisfazione complessiva registrata per i cittadini la cui condizione dichiarata è quella di "occupati" o "studenti".

Tabella 6. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di gas (%)

	2004	2006	2008
Nord-Ovest	73,1	66,9	67,2
Nord-Est	71,9	63,5	63,2
Centro	67,5	57,6	62,1
Sud	64,1	66,8	62,9
Area rurale	70,7	67,3	63,7
Centro urbano	66,2	62,9	63,0
Area metropolitana	75,0	67,4	66,1
15-24 anni	58,3	63,4	65,8
25-34 anni	68,6	69,4	67,7
35-44 anni	70,8	65,9	61,9
45-54 anni	71,6	60,7	62,0
55-64 anni	68,2	63,9	65,2
65 e oltre	69,8	65,0	64,0
Occupato	71,7	63,8	64,5
In cerca di occupazione	66,0	68,4	67,2
Pensionato	65,6	63,4	61,6
Studente	58,6	61,4	65,5
Media inferiore	68,6	61,8	62,9
Media superiore	70,4	64,3	64,9
Laurea	69,0	65,0	65,5
Totale	**68,7**	**65,5**	**64,1**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

6. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di acqua

La valutazione complessiva del grado di soddisfazione per la fornitura di acqua per usi domestici ha preso in considerazione i seguenti *fattori* di qualità: accessibilità, qualità complessiva, condizioni contrattuali e servizi di assistenza al consumatore. L'indice sintetico del grado di soddisfazione è ottenuto come media aritmetica delle frequenze relative per ciascun *attributo* del servizio e, non include le valutazioni sulle informazioni relative al servizio fornite dalla società di gestione, disponibili soltanto per l'anno 2004.

Accessibilità

Nell'intervallo di tempo considerato (2004-2009), la sostenibilità economica relativa all'accesso ai servici idrici è complessivamente migliorata. Tale evoluzione non ha, tuttavia, attenuato le disparità territoriali. Giudizi favorevoli, nettamente superiori ai valori medi nazionali, sono stati espressi dai consumatori residenti nelle Regioni del Nord del paese; per converso, i giudizi sull'accessibilità economica al servizio, registrati nel Mezzogiorno e nelle isole, hanno continuato a mantenersi al di sotto della media complessiva. Una flessione, infine, ha contrassegnato le opinioni dei cittadini/utenti delle Regioni del Centro. L'aumento dei sondaggi positivi è essenzialmente ascrivibile a miglioramenti osservati nei piccoli centri e nelle zone rurali del paese (dove la soddisfazione è comunque inferiore al benchmark medio nazionale) mentre una stabilità ha connotato le aree metropolitane e le città di piccole/medie dimensioni. Maggiori difficoltà sono state dichiarate dagli individui in cerca di occupazione, dai pensionati e dagli studenti. Un miglioramento delle possibilità di accesso al servizio, al contrario, è stato percepito dai consumatori in condizione di occupazione e, inoltre, da quelli con un livello di istruzione medio-alta.

Qualità complessiva

I risultati dei sondaggi sulla qualità complessiva della fornitura di acqua per usi domestici (che includono valutazioni sulla continuità e sicurezza del servizio) hanno messo in luce un ridimensionamento delle valutazioni favorevoli nel periodo compreso tra il 2004 e il 2006, cui ha fatto seguito un parziale recupero nel periodo più recente (2006-2009). La flessione del livello di qualità complessiva osservata nel 2006 nei giudizi dei consumatori/utenti è risultata diffusa in tutte le Regioni del paese (con l'eccezione di quelle del Nord-Ovest d'Italia), nelle aree metropolitane e nelle città di piccole/medie dimensioni, in cui l'incidenza delle valutazioni favorevoli è risultata nettamente inferiore al valore medio nazionale. Nel 2009, grazie a un rialzo dei giudizi favorevoli, la qualità complessiva del servizio si è complessivamente riportata sui livelli iniziali. Essa, tuttavia, non ha fatto registrare incrementi significativi nella media dell'intero periodo considerato (2004-2009). Con riferimento alle caratteristiche socio-demografiche dei consumatori, i giudizi sulla qualità complessiva, osservati tra il 2004 e il 2009, sono peggiorati (risultando inferiori alla media nazionale) per i consumatori appartenenti alle classi di età più alte, in condizione di occupazione e con livelli medio-alti di istruzione.

Condizioni contrattuali

Tra il 2004 e il 2009, le valutazioni favorevoli dei consumatori sulle condizioni contrattuali che regolano l'erogazione dei servizi idrici per usi domestici sono risultate in aumento. Il rialzo è risultato circoscritto alle sole Regioni del Nord del paese mentre una flessione dei giudizi positivi (al di sotto del dato medio nazionale) ha connotato le restanti ripartizioni geografiche. Il miglioramento ha soprattutto contrassegnato i piccoli paesi/aree rurali, in misura minore i centri urbani (città, aree metropolitane). L'aumento del grado di soddisfazione è stato osservato per tutti i livelli di istruzione; un peggioramento ha, invece, contraddistinto i giudizi degli utenti la cui condizione è quella di "pensionato".

Servizio di assistenza ai consumatori

I giudizi degli utenti dei servizio idrici relativi ai servizi di assistenza al consumatore sono disponibili per i soli anni 2004 e 2006. Nel periodo considerato, è emersa una significativa diminuzione del grado di soddisfazione in relazione alla qualità/efficienza dei servizi di assistenza al consumatore da parte delle società erogatrici del servizio. La diminuzione dei giudizi favorevoli è risultata particolarmente marcata nelle ripartizioni geografiche (ad eccezione del Nord-Ovest) e nelle aree urbane (città e aree metropolitane). La riduzione osservata nelle aree rurali e nei piccoli Comuni è risultata, al contrario, più contenuta e tale da attestare i giudizi su livelli superiori a quelli medi nazionali.

Grado di soddisfazione

Tra il 2004 e il 2009, l'indice sintetico che misura la soddisfazione dei consumatori per il servizio di fornitura di acqua è risultato sostanzialmente stazionario (pari al 67,2% nel 2009, cfr. Tabella 7) a sintesi, da un lato, di un aumento delle opinioni favorevoli per l'accessibilità al servizio e delle condizioni contrattuali e, dall'altro, di un deterioramento dei sondaggi per l'indice di qualità complessiva e i servizi di assistenza alla clientela. Il rialzo del grado di soddisfazione corrispondente al 2006 sarebbe in larga misura attribuibile al significativo incremento dei giudizi favorevoli sull'accessibilità. Nel complesso, tra il 2004 e il 2009, la stazionarietà dell'indicatore è il risultato di andamenti eterogenei sia tra le ripartizioni geografiche sia per tipologia di profili socio-demografici. In particolare, la soddisfazione dei consumatori ha mostrato una flessione nelle aree del Nord-Ovest e del Centro, pressoché interamente compensata dagli aumenti registrati nel Sud e nelle Regioni del Centro. Allo stesso tempo, gli incrementi del grado di benessere rilevati nelle città (piccole/medie) hanno bilanciato le diminuzioni di benessere dei cittadini residenti nei grandi centri urbani, nelle zone rurali e nei piccoli Comuni. Infine, i maggiori incrementi del grado di soddisfazione sono stati espressi da consumatori "in cerca di occupazione" o con livelli medi di istruzione. Per converso,

un aumento dei giudizi negativi ha contrassegnato gli utenti dei servizi in condizione di occupazione o con livelli elevati di istruzione.

Tabella 7. Grado di soddisfazione per il servizio di fornitura di acqua (%)

	2004	2006	2009
Nord-Ovest	75,3	79,0	72,0
Nord-Est	60,8	76,4	69,4
Centro	71,9	62,3	61,1
Sud	60,6	67,8	65,7
Area rurale	70,6	74,2	67,9
Centro urbano	64,7	70,7	65,8
Area metropolitana	71,6	64,9	70,4
15-24 anni	58,1	72,2	75,2
25-34 anni	65,7	74,1	71,0
35-44 anni	70,5	64,5	69,3
45-54 anni	66.7	68.1	71.5
55-64 anni	63,8	72,1	62,9
65 e oltre	59,5	72,9	58,4
Occupato	67,5	71,0	66,2
In cerca di occupazione	61,3	67,9	76,2
Pensionato	62,6	66,2	65,7
Studente	63,9	78,7	68,8
Media inferiore	56,7	67,9	67,1
Media superiore	66,4	70,9	70,1
Laurea	72,5	70,1	66,7
Totale	**66,6**	**71,9**	**67,2**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

7. Grado di soddisfazione per il servizio di trasporti pubblici urbani

Nel caso del servizio di trasporti pubblici urbani, la valutazione del grado di soddisfazione si è incentrata sui seguenti *fattori* di qualità: accessibilità, informazioni fornite dall'ente gestore, qualità complessiva, condizioni contrattuali e servizi di assistenza al consumatore. L'indice sintetico del grado di soddisfazione è ottenuto come media aritmetica delle frequenze relative per ciascun *attributo* del servizio.

Accessibilità

Tra il 2004 e il 2010, i giudizi dei consumatori sulle condizioni di accessibilità economica ai servizi di trasporto urbano hanno mostrato una sostanziale stazionarietà (circa il 50% l'incidenza delle valutazioni "molto/abbastanza soddisfatto" nel 2010). L'accessibilità economica ai servizi di trasporto urbano è risultata complessivamente invariata in tutte le aree del paese, con una lieve prevalenza dei giudizi positivi (superiori alla media nazionale) nelle Regioni del Nord-Ovest. Una analoga stazionarietà è stata osservata rispetto alla ripartizione dei Comuni di residenza (aree rurali/piccoli Comuni, città, aree metropolitane). Con riferimento alle caratteristiche socio-demografiche degli utenti, una significativa diminuzione dei giudizi positivi è stata registrata per i consumatori appartenenti alle classi di età più basse (presumibilmente, studenti o individui in cerca di prima occupazione).

Qualità complessiva

Le opinioni dei consumatori a favore di un aumento della qualità complessiva dei servizi di trasporto urbano (che includono valutazioni sulla continuità e sicurezza del servizio) hanno mostrato un moderato incremento. Nel 2010, le valutazioni sulla qualità complessiva sono risultate in linea con il dato medio nazionale nelle Regioni del Nord del paese e di poco inferiori al dato medio nazionale nelle restanti ripartizioni geografiche. Tra il 2004 e il 2010, l'indicatore si è incrementato di circa 2 punti percentuali, a sintesi

di un più forte aumento nelle Regioni del Centro del paese e di una stazionarietà nelle restanti ripartizioni geografiche. Rispetto alla classificazione dei Comuni di residenza, valutazioni positive hanno soprattutto riguardato le città e i piccoli Comuni mentre un grado di soddisfazione inferiore alla media nazionale ha caratterizzato le aree metropolitane lungo l'intero intervallo temporale considerato. Livelli di soddisfazione inferiori alla media nazionale sono stati espressi dai consumatori appartenenti alle prime due classi di età (da 15 a 34 anni) e da quelli nella condizione di studente o in cerca di occupazione. Giudizi favorevoli inferiori alla media nazionale sono stati rilevati anche in corrispondenza di livelli elevati di istruzione.

Informazioni associate al servizio

Tra il 2004 e il 2010, la qualità delle informazioni fornite dalle società di gestione del servizio (che riguardano attributi come la quantità, chiarezza, precisione delle informazioni) è stata giudicata in miglioramento. L'indice sintetico, che misura la percezione dei cittadini per la qualità di tali servizi informativi, ha mostrato un aumento pari a oltre 5 punti percentuali. Tale risultato aggregato si distribuisce in maniera eterogenea rispetto alle ripartizioni geografiche. I sondaggi indicano un perdita di qualità (con giudizi al di sotto del dato medio nazionale) nelle Regioni del Nord del paese, cui fa seguito un corrispondente incremento nelle aree del Centro e del Sud. Nel complesso, giudizi analoghi al dato nazionale si osservano in corrispondenza dei principali profili socio-demografici. La ripartizione dei consumatori per età ha, invece, mostrato un andamento del grado di soddisfazione inversamente correlato all'età dei consumatori.

Condizioni contrattuali

Nel periodo in esame, la soddisfazione per le condizioni contrattuali che disciplinano la fornitura del servizio e tutelano i diritti degli utenti è risultata in aumento. Il miglioramento ha soprattutto riguardato i consumatori residenti nel Centro del paese (dove l'incidenza dei giudizi positivi è stata superiore alla media nazionale); al contrario, un moderato peggio-

ramento delle valutazioni (sia rispetto all'anno iniziale, sia in termini della media nazionale) è stato registrato nel resto del paese. L'incremento è essenzialmente dovuto all'aumento dei giudizi favorevoli osservato nelle aree metropolitane, a fronte di una sostanziale stabilità delle valutazioni nelle città e nei piccoli Comuni. L'analisi rispetto alle caratteristiche socio-demografiche pone in luce una flessione della soddisfazione dei consumatori appartenenti, rispettivamente, alle classi più elevate di età, non più in condizione lavorativa e con bassi livelli di istruzione.

Servizio di assistenza ai consumatori

Le informazioni relative a questo particolare aspetto della qualità sono disponibili per i soli anni 2004 e 2006. In questo intervallo di tempo, i consumatori hanno registrato un moderato peggioramento di qualità dell'assistenza: il corrispondente indicatore di soddisfazione ha, infatti, mostrato una diminuzione pari a oltre 2 punti percentuali. Le maggiori flessioni dell'indice sono state registrate nelle zone rurali e nei piccoli Comuni dove, tuttavia, i giudizi favorevoli sono risultati superiori alla media nazionale. Nelle aree metropolitane, al contrario, l'aumento delle giudizi positivi non è risultato sufficiente a riportare l'indicatore il linea con il dato aggregato.

Grado di soddisfazione

Tra il 2004 e il 2010, l'indice complessivo che misura la soddisfazione dei consumatori è risultato in sensibile aumento (oltre 5 punti percentuali, cfr. Tabella 8) come risultato di una caduta dell'indice complessivo tra il 2004 e il 2006 e di una risalita nel periodo successivo (2006-2010). In termini dei *fattori* di qualità del servizio, l'evoluzione dell'indicatore è il risultato di una stabilità delle opinioni per l'accessibilità al servizio, di un aumento dei giudizi favorevoli per la qualità complessiva, le informazioni associate al servizio e le condizioni contrattuali e, per converso, di un deterioramento dei sondaggi sulla qualità dei servizi di assistenza alla clientela. Il grado di soddisfazione, in particolare, ha mostrato aumenti significativi in tutte le ripartizioni geografiche (ad eccezione del Sud, dove

l'incremento osservato tra il 2006 e il 2010 non è risultato sufficiente a riportare l'indicatore sui livelli iniziali). Miglioramenti della soddisfazione sono stati rilevati in prevalenza nelle città e nelle aree metropolitane; soltanto nei piccoli Comuni, gli aumenti messi a segno nel periodo più recente non sono risultati sufficienti a recuperare i livelli persi nell'intervallo 2004-2006. Rispetto alle caratteristiche demografiche dei consumatori, un aumento della soddisfazione si è osservata in corrispondenza di tutte le modalità connesse allo status nel mercato del lavoro; i rialzi più significativi sono stati registrati per livelli elevati di istruzione.

Tabella 8. Grado di soddisfazione per il trasporto pubblico urbano (%)

	2004	2006	2010
Nord-Ovest	52,5	49,4	57,2
Nord-Est	43,6	57,4	57,1
Centro	43,0	40,6	57,8
Sud	62,2	50,9	58,8
Area rurale	63,4	49,5	57,6
Centro urbano	52,4	50,4	58,8
Area metropolitana	48,0	45,9	55,1
15-24 anni	52,2	53,9	47,9
25-34 anni	36,8	52,2	57,2
35-44 anni	43,4	41,3	59,7
45-54 anni	61,2	46,8	60,4
55-64 anni	41,9	39,9	59,2
65 e oltre	64,5	55,4	56,8
Occupato	53,1	48,4	58,9
In cerca di occupazione	29,0	52,9	56,4
Pensionato	43,0	46,9	57,7
Studente	45,4	55,8	51,7
Media inferiore	64,3	54,8	61,8
Media superiore	59,2	46,3	58,2
Laurea	50,2	52,3	56,0
Totale	**52,1**	**50,1**	**57,9**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

Conclusioni

In questo capitolo si è fornita una quantificazione, per quanto possibile esaustiva, sul grado di soddisfazione dei cittadini/consumatori per le attività dei servizi usualmente contrassegnate come *public utilities* e connesse alla produzione e fornitura di energia elettrica, acqua e gas e ai trasporti pubblici locali. La principale fonte informativa è costituita dalle indagini "Eurobarometro" effettuate da parte della Commissione Europea, con riferimento al campione di individui rappresentativi dell'universo dei consumatori italiani. Le indagini hanno presentato una copertura soddisfacente dei fenomeni di interesse. Essa è risultata esaustiva per il periodo 2004-2008 per i servizi di fornitura di energia elettrica e gas. Per gli anni successivi al 2006, le informazioni su servizi idrici e i trasporti pubblici locali sono state tratte da rilevazioni *ad-hoc* effettuate, rispettivamente, nel 2009 e nel 2010.

Il grado di soddisfazione, inteso come misura *cardinale* dell'utilità derivante dalla fruizione di tali servizi, è stato stimato a partire dalla rilevazione di alcuni principali fattori di qualità per ciascuno dei servizi indicati in precedenza e, allo stesso tempo, di particolare rilevanza per il consumatore. A questo fine sono stati selezionati cinque specifici aspetti di qualità del servizio definiti come accessibilità (sostenibilità economica), qualità complessiva (che include, come sotto-componenti, valutazioni sulla continuità e la sicurezza del servizio), la completezza delle informazioni diffuse da parte della società erogatrice, la trasparenza/chiarezza delle condizioni e tutele contrattuali, la qualità dei servizi di assistenza al consumatore. L'indice che esprime il grado di soddisfazione del consumatore è ottenuto come la media aritmetica delle frequenze relative corrispondenti alle modalità di risposta favorevoli (per i singoli *attributi* di qualità), coerentemente con la procedura utilizzata nell'indagine Eurobarometro del 2004 (Commissione Europea, 2005).

I principali risultati possono essere sintetizzati come segue. Nell'intervallo di tempo compreso tra il 2004 e il 2010, il grado di soddisfazione dei

consumatori/utenti è risultato in diminuzione per il servizio di fornitura dell'energia elettrica e per quello della distribuzione di gas. Una stazionarietà ha contraddistinto i giudizi relativi alla fornitura di acqua per usi domestici. Infine, un sensibile aumento ha caratterizzato l'indice sintetico di benessere dei consumatori connesso alla fruizione dei trasporti pubblici urbani. E' di estremo interesse considerare come i singoli *fattori* di qualità abbiano concorso al raggiungimento di tali risultati. In particolare, per i primi tre servizi considerati in precedenza (fornitura di energia elettrica, gas e acqua), gli andamenti dell'indice sintetico di soddisfazione sono stati ottenuti a sintesi, da un lato, di un miglioramento delle condizioni di accessibilità al servizio e di quelle contrattuali, dall'altro, di un deterioramento dell'indice di qualità complessiva, delle informazioni associate al servizio e dei servizi di assistenza alla clientela. Per i soli servizi di trasporto pubblico locale, il maggiore grado di soddisfazione osservato nel periodo è dovuto a una stabilità delle condizioni di accessibilità, di un aumento dei giudizi favorevoli per la qualità complessiva, le informazioni associate al servizio e le condizioni contrattuali e, per converso, di un deterioramento della qualità dei servizi di assistenza alla clientela.

Quanto emerge, pertanto, segnalerebbe una debolezza dei servizi resi da *public utilities* circa le caratteristiche sia principali (continuità e affidabilità del servizio) sia accessorie (informazioni associate al servizio e assistenza al consumatore) per gli utenti. Al contrario, le valutazioni positive in termini di *affordability* segnalano come, pur in presenza del mutato contesto istituzionale, le forniture di questi servizi siano ancora giudicate economicamente sostenibili.

A partire dalle valutazioni sul grado di soddisfazione per ciascuno dei quattro ambiti di attività considerati, è possibile costruire un indicatore sintetico di soddisfazione complessiva per il comparto delle *public utilities.* Quest'ultimo è costruito come media aritmetica degli indici corrispondenti in ciascun comparto. I risultati sono riportati nella Tabella 9. Nel complesso, tra il 2004 e la fine degli anni 2000, la soddisfazione dichiarata dagli utenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica (limitatamente

ai quattro comparti considerati nel capitolo) è risultata stazionaria (e pari a circa il 63%). Con riferimento alle ripartizioni geografiche, il grado di soddisfazione è risultato in diminuzione nelle Regioni del Nord-Ovest e del Centro, stabile nel Sud, in significativo aumento nelle sole aree del Nord-Est. Una diminuzione del grado di benessere ha caratterizzato i piccoli Comuni e le zone rurali e, pur in misura più contenuta, le aree metropolitane. Un lieve incremento ha invece riguardato le città di piccole e medie dimensioni. Rispetto alle caratteristiche sociali e demografiche, le variazioni dell'indice di soddisfazione sono risultate inversamente correlate con l'età dei consumatori: aumenti della soddisfazione sono stati osservati per le classi di età iniziali mentre incrementi più contenuti o negativi hanno connotato quelle più elevate.

Rispetto allo status nel mercato del lavoro, nel periodo di tempo considerato le valutazioni dei consumatori in condizione di occupazione sono risultate sostanzialmente stabili e, lievemente negative se si considerano i titoli di studio più elevati. Quest'ultimo risultato, in particolare, metterebbe in luce l'esistenza di uno scostamento tra qualità "attesa" e qualità "percepita" dei servizi che è alla base dei giudizi, in larga misura negativi, su quegli *attributi* dei servizi (la qualità complessiva, la completezza delle informazioni, l'assistenza ai consumatori) che possono essere considerati come determinanti essenziali della soddisfazione complessiva dei consumatori/utenti. Come indicazione di policy, azioni volte a ottimizzare i livelli qualitativi per questi specifici attributi si rifletterebbero, pertanto, in significativi miglioramenti della qualità complessiva dei servizi offerti e, di conseguenza, del grado di soddisfazione dei consumatori.

Tabella 9. Grado di soddisfazione per comparto delle public utilities (%)

	2004	2006	2008-2010(*)
Nord-Ovest	68,1	66,4	65,7
Nord-Est	58,6	65,9	63,4
Centro	62,2	55,7	60,7
Sud	61,8	61,8	61,8
Area rurale	67,9	66,4	62,9
Centro urbano	61,4	61,4	62,9
Area metropolitana	66,4	62,8	63,5
15-24 anni	57,6	64,4	61,6
25-34 anni	59,0	65,7	64,1
35-44 anni	62,3	59,2	63,6
45-54 anni	66,3	59,9	65,2
55-64 anni	59,6	59,7	62,6
65 e oltre	65,6	64,4	60,0
Occupato	64,5	62,4	64,3
In cerca di occupazione	55,5	62,5	64,1
Pensionato	58,3	59,3	60,1
Studente	58,6	66,2	61,1
Media inferiore	63,2	61,6	63,9
Media superiore	65,8	61,9	64,0
Laurea	64,1	64,2	63,8
Totale	**63,2**	**63,4**	**62,9**

(*): risultati ottenuti dalla media aritmetica degli indici di soddisfazione per il 2008 (energia elettrica e gas), il 2009 (acqua) e il 2010 (trasporti pubblici urbani).

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Eurobarometro

Parte seconda

La *governance* del gruppo locale: il bilancio consolidato

Capitolo 4.

Il gruppo pubblico locale ed il bilancio consolidato: aspetti definitori e quadro normativo

1. Premessa

Il processo di esternalizzazione di servizi e funzioni da parte degli Enti locali ha dato luogo a strutture organizzative articolate, composte da vari soggetti facenti capo, parzialmente o totalmente, agli enti stessi, seppur autonomi sia su un piano giuridico che economico. Si è parlato a riguardo di "gruppo" comunale, mutuando terminologia e definizione utilizzate in ambito privatistico/aziendale.

Nel diritto commerciale, le condizioni perché si possa parlare di "gruppo" sono, in estrema sintesi, riconducibili a:a)l'esistenza di una pluralità di imprese; b) il controllo, diretto o indiretto, da parte di un unico soggetto economico; c)la presenza di un indirizzo unitario nella gestione. Traslate in un ambito pubblicistico, le condizioni per l'esistenza di un "gruppo pubblico locale" sono ricondotte alla presenza di un soggetto economico pubblico che svolge il ruolo di capogruppo (generalmente il Comune o un'alleanza di Comuni), all'esistenza di una pluralità di soggetti giuridici di diversa natura e a vario titolo partecipati dal capogruppo (e con cui intrecciano relazioni economico-finanziarie), e a una direzione economica e strategica unitaria di tutte le entità coinvolte. In questo contesto muta parallelamente anche il ruolo dell'amministrazione locale, che si profila sempre meno come erogatore diretto e sempre più come soggetto pro-

prietario, committente e regolatore di una variegata platea di aziende di gestione dei servizi pubblici[1].

Tali trasformazioni hanno concorso a far emergere l'esigenza di una strumentazione contabile in grado di rappresentare adeguatamente realtà più articolate e complesse, e che descriva in modo organico tutte le entità coinvolte sintetizzandone l'attività globalmente svolta, sia in termini finanziari che economico-patrimoniali. Un tale fabbisogno informativo è percepito, inoltre, non solo sul fronte interno, nel processo di programmazione e controllo delle attività del gruppo, ma anche su quello esterno, come strumento di accountability nei confronti dei cittadino/utente. Le nuove realtà non possono, infatti, prescindere dalla peculiarità delle azioni e attività messe in essere dal capo-gruppo/ente locale e che sono strettamente connesse alla sua natura e alla sua funzione propriamente pubblicistica.

Il documento contabile che assolve a tale funzione è il bilancio consolidato[2], in cui l'attività svolta da ogni singola entità partecipata trova rappresentazione e valutazione in relazione al contributo apportato al "gruppo" nel suo complesso. Come noto, si tratta di un istituto tipicamente priva-

1 Ad oggi i gruppi pubblici locali assumono diverse connotazioni organizzative, che possono essere ricondotte a quattro modelli fondamentali: polo imprenditoriale autonomo, azienda poliservizi, azienda intercomunale, sistema integrato di aziende. In presenza di un polo imprenditoriale autonomo esistono diverse aziende, dipendenti dal Comune-holding, ognuna delle quali caratterizzata da uno specifico ambito di intervento. Tale modello organizzativo, molto diffuso nella realtà nazionale, non può configurare la presenza di un vero e proprio gruppo qualora le singole imprese agiscano in modo indipendente l'una dall'altra, senza ricercare particolari sinergie, e soprattutto senza un indirizzo strategico posto in essere dall'ente locale.

2 La dottrina economico-aziendale distingue il concetto di bilancio consolidato da quelli di bilancio aggregato e bilancio combinato. Nel bilancio aggregato non vengono eliminate le partite patrimoniali ed economiche infragruppo e vengono ripotati i valori delle attività e delle passività complessive, di capitale netto ed utile di gruppo non veritieri. Tale documento ha pertanto uno scarso valore informativo. Il bilancio combinato è, invece, il bilancio consolidato di un gruppo "orizzontale" (o paritetico) in cui la capogruppo esercita il controllo sulle altre aziende del gruppo, in funzione di accordi fra le stesse e non in funzione di partecipazioni azionarie. La differenza sostanziale fra bilancio consolidato e bilancio combinato va individuata nella mancanza, in quest'ultimo, della fase di sostituzione delle partecipazioni della capogruppo con le attività e passività delle controllate.

tistico introdotto in Italia con il d.lgs. n. 127 del 1991[3] che ha dettato i principi di redazione dei bilanci di entità economiche qualificabili come "gruppi d'imprese". Nel documento viene descritta la situazione patrimoniale-finanziaria e il risultato economico di un gruppo di imprese consentendo di inquadrare le condizioni complessive del "gruppo" dal punto di vista patrimoniale, economico e finanziario, e prescindendo dalle suddivisioni giuridico-formali delle varie entità che lo compongono. Dal punto di vista operativo, inoltre, le decisioni strategiche del gruppo possono essere correttamente calibrate e definite solo se valutate in relazione agli effetti generati sull'attività complessiva del gruppo.

L'argomento è già da alcuni anni al vaglio del legislatore che, nell'ambito della riscrittura del quadro delle regole delle autonomie locali, ha promosso l'utilizzo di strumenti e procedure per favorire una lettura unitaria e coerente di tutte le articolazioni che concorrono a determinare gli esiti di bilancio delle amministrazioni locali (sia direttamente che indirettamente).Si tratta di una questione di estrema attualità, poiché la revisione dei principi e della strumentazione contabile costituisce uno snodo chiave nelle recenti iniziative normative in materia di federalismo fiscale (*in primis* la legge delega sul federalismo fiscale e i relativi decreti attuativi).

Questa impostazione, inoltre, informa una serie di provvedimenti che, sebbene non abbiano ancora trovato una completa realizzazione, risultano in uno stato già avanzato di definizione, e promuovono la revisione degli aspetti informativi e contabili del rapporto tra amministrazione e entità partecipate. Ci si riferisce, in particolare, al Disegno di Legge di rifor-

3 Con il suddetto decreto si è data attuazione alle due direttive della Comunità Europea: la quarta - 78/660/CEE del 25 luglio 1978 - relativa ai conti annuali di taluni tipi di società) e la settima - 83/349/CEE del 13 giugno 1983 - relativa ai conti consolidati. Devono essere escluse dal consolidamento quelle imprese la cui attività presenti delle caratteristiche talmente disomogenee con le altre da rendere non veritiera e corretta la rappresentazione della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'intero gruppo. L'art. 29 del Decreto Legislativo 127/91stabilisce che il bilancio consolidato debba "essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico del complesso di imprese costituito dalla controllante e dalle controllate".

ma della cosiddetta "Carta delle Autonomie"[4], che pone i presupposti per la concreta attuazione della legge sul federalismo fiscale, ed al principio contabile n. 4. Il provvedimento, approvato nel 2009 in via sperimentale dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti locali, contiene i riferimenti metodologici per la redazione e la presentazione del bilancio consolidato e per la contabilizzazione nel rendiconto dell'ente locale controllante degli organismi da esso partecipati e/o controllati a vario titolo.

I paragrafi che seguono illustrano i principali riferimenti normativi in materia: dopo una descrizione delle disposizioni relative all'informativa consolidata presenti nel Tuel -Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs 267/2000, sino ad oggi il principale riferimento nazionale in materia) si analizzano nel dettaglio le più recenti iniziative.

2. Il bilancio consolidato: la normativa nazionale di riferimento

Ad oggi, i principali riferimenti normativi in materia di informativa consolidata sono presenti negli articoli 152, 172 e 230 del Testo Unico degli Enti locali; in particolare (cfr. tab. 1):

- l'art. 152 c. 2 stabilisce che *"il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi"*;
- l'art. 172, c. 1, lett. b), include, tra gli allegati al bilancio di previsione, le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di Comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni e società di capitali, costituite

4 Il disegno di legge AS n. 2259interviene sull'attuale assetto normativo delle autonomie locali. In particolare, il provvedimento introduce disposizioni di adeguamento alla riforma Titolo V della Parte seconda della Costituzione approvata nel 2001, che ha attribuito nuove funzioni alle comunità locali, dotandole di autonomia finanziaria. Il disegno di legge individua le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane e dà attuazione al principio di sussidiarietà, come stabilito nell'articolo 118 della Costituzione, prevedendo l'individuazione e il trasferimento di funzioni amministrative a Enti locali e Regioni. Il documento prevede, inoltre, una delega al Governo per l'adozione della "Carta delle autonomie locali" che sistematizzi e coordini tutte le norme sugli Enti locali, a sostituzione del testo unico delle autonomie locali (TUEL) del 2000 (decreto legislativo 267/2000).

per l'esercizio di servizi pubblici, relativamente al penultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce il preventivo stesso. Si tratta, in realtà, di un richiamo all'autonomia regolamentare dell'ente, che può comunque integrare, in tal modo, quella richiesta dal dettato normativo medesimo; infatti, non viene esplicitato mediante quali strumenti garantire questa informazione, lasciando agli Enti locali di scegliere autonomamente lo strumento che ritengono più opportuno;

- l'art. 230, c. 6, stabilisce che, in sede di rendicontazione, *"il regolamento di contabilità può prevedere la redazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività interne ed esterne".*

Tabella 1. Il bilancio consolidato nel Testo Unico degli Enti locali - la normativa vigente

Art. 152, comma 2 - Testo Unico degli Enti locali	*"il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi".*
Art. 172, comma 1, lett. B - Testo Unico degli Enti locali	Al bilancio di previsione sono allegati diversi documenti tra i quali *"le risultanze dei rendiconti e conti consolidati delle unioni di Comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio dei servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce"*
Art. 230, comma 6 - Testo Unico degli Enti locali	*"il regolamento di contabilità può prevedere la redazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività interne ed esterne".*

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

Si tratta, come è evidente, di una serie di norme che non stabiliscono alcun obbligo informativo per le amministrazioni, prevedendo piuttosto l'adesione facoltativa a una strumentazione contabile "consolidata". Tuttavia, viene chiaramente riconosciuta l'utilità di una informazione "globale" che fornisca un quadro complessivo e completo delle attività sia interne che esterne che in vario modo sono esercitate dalle amministrazioni locali.

Pur trattandosi ancora di una fase definitoria e non ancora pienamente compiuta, nelle più recenti iniziative normative in materia emerge la necessità di rendere maggiormente trasparenti i nessi tra le entità esternalizzate e le amministrazioni di riferimento. In particolare, nell'ambito della riscrittura dei nuovi assetti istituzionali di matrice federalista (cfr. tab. 2) è promossa l'implementazione da parte delle amministrazioni pubbliche locali di strumenti di governance e di regole gestionali per il coordinamento ed il controllo dell'equilibrio finanziario delle entità partecipate.
La legge 42/2009 (la cosiddetta "legge madre" del federalismo) promuove procedure di consolidamento dei bilanci idonee a rendere esplicite le connessioni tra i dati contabili e l'ambito effettivo della gestione. Viene infatti previsto che, entro due anni dall'entrata in vigore della legge stessa, vengano adottati una serie di decreti legislativi in grado di assicurare - attraverso la definizione dei princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione - l'autonomia finanziaria di Regioni e Enti locali nonché l'armonizzazione dei relativi sistemi contabili e schemi di bilancio. Per quanto concerne, in particolare, questo secondo aspetto, l'art. 2 prevede, tra le altre misure (regole contabili uniformi e di un piano dei conti integrato) l'adozione del bilancio consolidato delle amministrazioni locali con l'insieme delle rispettive aziende, società o altri organismi controllali, secondo uno schema Comune[5]. Si riconosce, quindi, a tale strumento, un ruolo chiave ai fini della razionalizzazione e organizzazione degli aggregati societari e non afferenti alle amministrazioni locali prevedendo possibilità di sanzioni nel caso di mancato rispetto di tale disposizione.

5 Tra le altre misure previste in questa direzione: l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; l'individuazione del termine entro il quale Regioni ed Enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, ai fini della perequazione.

In attuazione alle deleghe previste dalla legge 42/2009, il D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118[6] è intervenuto per normare l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni locali, con la finalità di garantire sia la trasparenza sia la comparabilità dei dati di bilancio. In particolare, il provvedimento dispone che le Regioni, gli Enti locali ed i loro enti strumentali (aziende società, consorzi ed altri) adottino la contabilità finanziaria, e a questa affianchino a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. A riguardo, l'adozione di schemi di bilancio comune consolidato tra le amministrazioni e l'insieme degli enti, organismi strumentali e aziende partecipate e controllateè indicato come uno degli strumenti deputato a promuovere l'armonizzazione contabile degli enti territoriali e garantire una rilevazione unitaria dei fatti di gestione[7].

Tabella 2. Legge delega sul federalismo fiscale e recenti iniziative

L. 42/2009, art. 2	Prevista l'adozione del bilancio consolidato delle amministrazioni locali con l'insieme delle rispettive aziende, società o altri organismi controllali, secondo uno schema comune
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (decreto delegato in attuazione all'art. 2 della Legge 42/2009)	Obbligo della redazione del bilancio consolidato con le partecipate per gli enti compresi nella sperimentazione, avviata dal 2012 per tre esercizi
DPCM (Atto n. 427) adottato ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs n.118/2011	Detta il principio contabile per la redazione del bilancio consolidato nella fase di sperimentazione
1 gennaio 2012: Avvio fase di sperimentazione	

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

6 D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

7 Art. 11. "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, adottano comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati"

Il decreto n. 118/2011 prevede, inoltre, che a decorrere da gennaio 2012 sia avviata per due esercizi finanziari successivi una sperimentazione nella quale gli enti coinvolti dovranno adeguarsi in maniera esclusiva alle disposizioni illustrate al fine di verificare *"l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina in materia".* Nel corso della sperimentazione, per società partecipata da una Regione o da un ente locale, si intende la società a totale partecipazione pubblica affidataria diretta di servizi pubblici locali della Regione o dell'ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione. Sono pertanto comprese in questa fase esclusivamente le società *in house*. È tuttavia esplicitamente previsto che, sulla base dei risultati della sperimentazione, si valuterà l'allargamento anche alle società nelle quali la Regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispongano di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata[8].

Il Dpcm n. 24[9] ha dettagliato modalità, metodi e tempi di tale sperimentazione, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni locali coinvolte-[10]della redazione del bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio contabile allegato allo schema di decreto (in apposito allegato n. 4). Il documento consolidato, costituito dal conto economico e dallo stato patrimoniale, è disposto che venga

8 Come previsto dall'art. 24 i risultati della sperimentazione saranno valutati da un apposito "Gruppo bilanci" costituito presso la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale cui saranno inviate indicazioni sulle difficoltà e le eventuali criticità emerse nel corso della sperimentazione.

9 Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118.Gli enti inseriti nella sperimentazione sono stati individuati sulla base della posizione geografica e dimensione demografica e comprende cinque Regioni, dodici Province e 67 Comuni.

10 Sono escluse le amministrazioni con popolazione

approvato entro il 30 giugno dell'anno successivo. Il principio contabile allegato al Dpcm fornisce, dal punto di vista operativo, indicazioni su fasi e metodi per il consolidamento (tab. 3 e 4). In primo luogo, è chiarito che il perimetro del "gruppo dell'amministrazione pubblica" viene definito secondo un duplice criterio: uno di "controllo" di diritto, di fatto e contrattuale, indipendentemente dal legame di partecipazione; e una nozione di "partecipazione", sia essa diretta o indiretta. Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considerano tutti i soggetti (enti strumentali, aziende, società controllate e partecipate), indipendentemente dalla forma giuridica pubblica o privata, e senza distinguo per la tipologia di attività svolta (le caratteristiche sono dettagliate nel principio contabile allegato al decreto e sintetizzate nella tabella n. 5).

Tabella 3. Fasi consolidamento di bilancio nel DPCM

Fase preliminare
Individuazione componenti del "gruppo amministrazione pubblica"
Individuazione degli enti da considerare nel bilancio consolidato
Comunicazione e predisposizione direttive da parte del Capo-gruppo
Fase tecnica
Uniformare i bilanci
Eliminazione delle operazioni infragruppo
Identificazione delle quote di pertinenza a terzi
Consolidamento dei bilanci e allego nota integrativa

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

Il modello preso in considerazione è quello del *Public Sector Committee, l'organismo dell'International Federation of Accountants* (Ifac) che ha redatto i principi considerati, ed è rispondente alle esigenze attuali della pubblica amministrazione che, nel processo evolutivo e di revisione del proprio sistema contabile, richiede modelli e strumenti informativi più analitici e maggiormente rappresentativi della situazione economico-aziendale delle entità economiche.

Tabella 4. Consolidamento dei bilanci nel DPCM

Tipologia di controllo	Metodo
Società controllate e enti strumentali	Viene considerato l'intero importo delle voci contabili (Metodo integrale)
Società partecipate	Viene considerato un importo proporzionale alla quota di partecipazione (Metodo proporzionale)

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

Tabella 5. Componenti del "gruppo amministrazione pubblica" nel DPCM

Tipologia entità	Requisiti per l'appartenenza al "gruppo"
Ente strumentale	L'ente locale ha: - possesso diretto o indiretto della maggioranza dei voti esercitabili; - potere di nomina o rimozione ex-lege componenti organi decisionali; - obbligo di ripiano disavanzi oltre quota partecipazione; - influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie
Società controllata	L'ente locale ha: - possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti o dispone di voti sufficienti per esercitare influenza dominante; - ha il diritto, in virtù di un contratto o clausola statutaria, di esercitare influenza dominante.
Società partecipata	Società a totale partecipazione pubblica affidataria diretta di servizi pubblici locali dell'ente, indipendentemente dalla quota di partecipazione.

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

3. Le iniziative in fieri

Il disegno di legge sulla Carta delle Autonomie, attualmente in discussione al Senato (ultima versione disponibile AS n. 2259[11]), aspira a inserire una serie di modifiche rilevanti al Testo Unico degli Enti locali (tab. 6) Esso interviene tra l'altro, sul sistema dei controlli sugli organismi partecipati. In particolare, viene obbligatoriamente previsto, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e alle Province, l'adozione di un sistema di controlli sulle proprie società partecipate. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili e sono di carattere sia preventivo (fissazione degli obiettivi gestionali, es. contratto di servizio, ecc.) sia consuntivi. E' infatti disposto che le amministrazioni verifichino, mediante la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente. In particolare, ciò è quanto disposto dall'art. 147-quater che recita che *"i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato secondo competenza economica".*

Da quanto illustrato, è chiaro che non si delinei come un semplice documento di rendiconto, per così dire a latere della specifica attività gestionale dell'amministrazione. Al contrario, il bilancio consolidato si profila come uno strumento chiave perla valutazione complessiva (e completa) dei risultati gestionali conseguiti. È infatti, riconosciuto che *"il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni"* (art. 147-quinquies, comma 3).

11 Disegno di legge A.S. n. 2259 "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli Enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"

Tabella 6. Il bilancio consolidato nel disegno di legge della "Carta delle Autonomie"

Riferimento normativo	Nuove disposizioni
Modifiche all'Articolo 147 del Tuel *Tipologia dei controlli interni, inserimento comma e)*	1. Gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a (...): *e) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente".*
Inserimento nuovo Articolo 147-*quater Controlli sulle società partecipate, comma 4*	*"I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica"*
Inserimento nuovo Articolo 147-*quinquies Controllo sugli equilibri finanziari, comma 3*	*"Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico- finanziario degli organismi gestionali esterni".*
Art. 147-*sexies*	*"L'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 147-quater e 147- quinquies è obbligatoria solo per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e per le Province".*

Fonte: elaborazioni IFEL su normativa di riferimento

Sulla base di una revisione ed elaborazione dei principi contabili internazionali, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali ha redatto nel 2009 il principio contabile (Principio Contabile per gli Enti locali[12] - PCEL - n. 4) che affronta il tema del bilancio consolidato indicando anche le modalità tecniche ed operative per la redazione dello stesso.

12 I principi contabili sono disposizioni tecniche di attuazione e di integrazione dell'ordinamento finanziario e contabile, nel rispetto delle norme ivi contenute e secondo le finalità volute dal legislatore

Il Principio contabile, pur riconoscendo che la redazione del bilancio consolidato non costituisca un obbligo di legge, ne riconosce esplicitamente la rilevanza ai fini di una rappresentazione veritiera e corretta degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali del Gruppo Ente Locale[13]. In particolare, si fa riferimento ad una accezione ampia di gruppo locale. Infatti, viene ricompreso nell'area di consolidamento (ossia ambito di applicazione dello strumento) qualsiasi organismo controllato dall'amministrazione, indipendentemente dalla forma giuridica adottata (società per azioni, aziende speciali, istituzioni, consorzi, ecc.). I criteri poi per la definizione dell'area di consolidamento, ossia l'individuazione degli organismi da far entrare nel bilancio consolidato, prevedono il coinvolgimento di tutti gli organismi "controllati" dall'amministrazione locale. La nozione di "controllo" è inteso in maniera ampia, ossia anche qualora manchi il nesso partecipativo. Coerentemente con i principi contabili internazionali, il principio n.4 prevede la possibilità di consolidare le aziende su cui è esercitato un controllo congiunto. Nel caso il metodo utilizzato è quello proporzionale.

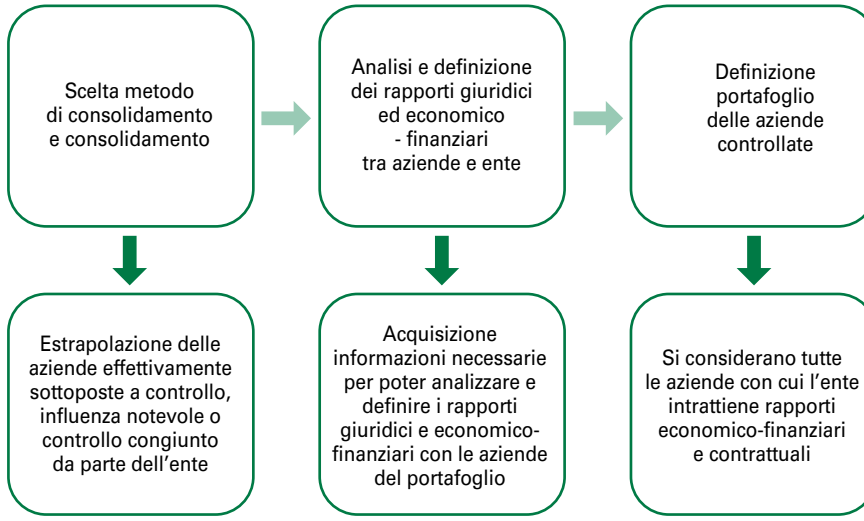
13 "La redazione del bilancio consolidato non rappresenta un obbligo di legge ma costituisce comunque un elemento necessario ai fini di una rappresentazione veritiera e corretta degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali del Gruppo Ente Locale"

Tabella 7. Il principio Contabile n. 4 (*): ambito di applicazione e condizioni di "controllo"

Situazioni	Caratteristica
Ambito di applicazione (individuazione del "gruppo pubblico locale")	Qualsiasi organismo controllato, indipendentemente dalla forma giuridica (società per azioni, aziende speciali, istituzioni, consorzi) – indicazione operativa: definizione preventiva ambito applicazione del bilancio consolidato
Condizioni per il "controllo"	Esistenza del potere: - maggioranza dei voti - potere di nomina rimuovere o di rimozione della maggioranza dei membri del consiglio di gestione o di altro organo direttivo equivalente - maggioranza diritti di voto nelle sedute del consiglio di gestione o dell'organo direttivo equivalente ed il controllo dell'altra entità è detenuto da quel consiglio o organo. Esistenza di rischi e benefici (nel caso di assenza di partecipazioni o di diritti di nomina): - responsabilità di fatto del raggiungimento degli obiettivi dell'entità da consolidare. - di fatto l'andamento dell'entità da consolidare comporta dei riflessi positivi o negativi sulla comunità amministrata e sul bilancio dell'ente.
Area di consolidamento	- "controllo"; - influenza notevole; - controllo congiunto

Fonte: elaborazioni IFEL su osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali

Grafico 1. Il principio contabile n. 4 (*): definizione e individuazione area di consolidamento



(*) Si rammenta che il principio in oggetto, alla data attuale, risulta ancora in fase di approvazione

Fonte: elaborazioni IFEL su osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali

Capitolo 5.

Il bilancio consolidato: analisi e valutazione di alcune esperienze

1. Introduzione

Il bilancio consolidato ha già da alcuni anni trovato una sua applicazione in diverse realtà comunali che, autonomamente, hanno iniziato un percorso di sperimentazione. Sino ad oggi, infatti, tale strumento è stato utilizzato esclusivamente su base volontaria, in assenza di espliciti riferimenti normativi vincolanti per le amministrazioni locali.

Così si giustifica la limitata diffusione di tale metodo di rendicontazione, che non ha tuttavia impedito la realizzazione di apprezzabili tentativi "pionieristici" da parte di alcune amministrazioni, alcune delle quali ormai da diversi anni impegnate in progetti ad hocper la redazione di una documentazione contabile consolidata di gruppo, spesso con il supporto di centri universitari o di ricerca (cfr. Tav. 1).

Il dilatarsi dei confini del "gruppo locale" ha fatto sorgere, soprattutto nelle realtà più articolate, l'esigenza di integrare il quadro disegnato dal bilancio comunale con un'informazione maggiormente rappresentativa delle nuove e complesse realtà organizzative locali. Queste ultime, come già visto, riflettono direttamente le vicende normative descritte e sono principalmente il risultato di processi di esternalizzazione volti a favorire logiche imprenditoriali nella gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

In diverse realtà locali è stata avvertita l'esigenza di avvalersi di una strumentazione contabileevoluta per poter perseguire due ordini di finalità: orientare, regolare e monitorare in modo coerente ed unitario il complesso assetto organizzativo del gruppo comunale; e, contestualmente, esplicitare con maggior chiarezza i nessi e le relazione intercorrenti tra l'Ente Locale e le realtà partecipate. Le esperienze che ne sono derivate denotano un chiaro impegno delle amministrazioni interessate a favore di una maggiore trasparenza.

A conferma di ciò è il fatto che, pur in assenza di un vincolo normativo che imponesse ai Comuni di redigere un documento consolidato, alcune delle amministrazioni analizzate hanno autonomamente inserito nei propri regolamenti interni tale obbligo[1]. È, ad esempio, quanto ha fatto nel 2005 il Comune di Pisa.

Nei paragrafi che seguono sono descritte le esperienze di Siena, Pisa, Venezia e Torino, amministrazioni che negli ultimi anni hanno dedicato notevole impegno allo sviluppo di un sistema contabile evoluto Le informazioni riportate sono desunte dalla documentazione ufficiale e dalle relazioni allegate ai bilanci consolidati.

2. Uno sguardo d'insieme

Prima di procedere ad una trattazione dettagliata per Comune, è possibile sottolineare alcuni aspetti di fondo che si riscontrano in tutte le sperimentazioni e che in qualche modo le accomunano.

In primo luogo, in tutte le realtà analizzate sono stati istituiti, ormai da diversi anni, uffici o dipartimenti interni alle amministrazioni apposita-

1 Come ricordato nel paragrafo dedicato alla normativa nazionale, il Testo Unico degli Enti locali nella versione vigente si sono vincolati con i regolamenti comunali, ossia rimesse alla sensibilità dell'ente e inserite nei regolamenti di contabilità

mente deputati a gestire i rapporti con le entità partecipate. L'anagrafica di queste ultime è, inoltre, disponibile sul sito internet di ogni Comune, dove sono reperibili informazioni dettagliate sugli assetti proprietari e gli ambiti di operatività. Emerge un significativo sforzo di trasparenza informativa che consente in modo molto più agevole di prima la ricostruzione dei confini del "gruppo locale", anche nelle realtà societarie più articolate.

Ed è proprio in queste ultime che prima si è manifestata l'esigenza di promuovere l'adozione di regole di *governance* e di strumenti contabili per valutare le performance dell'amministrazione pubblica in una prospettiva di gruppo. Queste realtà hanno avviato, in modalità sperimentale, la redazione di bilanci consolidati all'interno di appositi progetti con il supporto di università e/o del mondo della ricerca. In particolare, è presente in tutte lo sforzo per perfezionare il sistema di raccolta ed elaborazione dei dati dalle società partecipate anche a fini conosciutivi per costruire una serie temporale utile per valutare la dinamica nel tempo dei risultati economico-finanziari complessivi delle società controllate.

In assenza di una normativa nazionale pienamente compiuta ed una diffusione ancora limitata di una contabilità economico-patrimoniale, tutti i Comuni analizzati registrano difficoltà operative nella redazione del bilancio consolidato per la mancanza di uniformità, sia dal punto di vista temporale che formale, dei documenti da consolidare (Grossi, 2006). Ed è per l'assenza di riferimenti nazionali precisi, per quel che riguarda metodi e regole redazionali, che i Comuni hanno fatto ricorso alle indicazioni operative fornite dai principi contabili internazionali per il settore pubblico, gli *International public Sector Accounting Standards* (IPSAS) elaborati dal comitato permanente sul settore pubblico (il *Public sector Committee*, Psc)(tab. 1). Infatti, la loro applicazione garantisce l'armonizzazione a livello nazionale e internazionale dei metodi e dei criteri contabili delle informazioni economico-aziendali.

Tavola 1. Esperienze di bilancio consolidato

Comune	Organismo competente	Documento contabile redatto	Anni redazione	Principi di consolidamento	Area e metodo di consolidamento
Torino	Uffici della Direzione Partecipazioni comunali in collaborazione con la Facoltà di Economia dell'Università di Torino e l'Ordine dei commercialisti.	Bilancio consolidato del gruppo conglomerato Comune di Torino	2007-2009	International public sector accounting standards (IPSAS).: IPSES 6, IPSES 7 e IPSES 8	Sono inserite 1. società; 2. fondazioni, istituzioni ed associazioni. Nel 2009 sono inclusi anche gli enti non profit nel bilancio consolidato
Siena	Ufficio Partecipazioni del Comune di Siena	Bilancio consolidato del gruppo Comune di Siena.	Sperimentazioni per gli anni 2007 e 2008. Approccio più divulgativo 2009 (ma natura ancora sperimentale)	International public sector accounting standards (IPSAS)	Il gruppo pubblico locale comprende le sole società espressione strettamente diretta delle politiche comunali. Ai fine di determinare l'area di consolidamento del gruppo comunale, sono eliminate tutte le aziende direttamente partecipate che svolgono attività finanziarie e di sviluppo, anche se comunque legate alle funzioni e agli obiettivi dell'Ente. Sono escluse anche le partecipazione indirette

Pisa	Dal 2000 il Comune ha al proprio interno una unita specializzata deputata al rapporto con le entità partecipate, "Ufficio Aziende ed esternalizzazioni".	Bilancio consolidato del gruppo "comune di Pisa". Obbligo di redazione del Bilancio Consolidato tra il Comune e le società da esso controllate stabilito nel 2005 dal "Regolamento di Contabilità del Comune di Pisa" (deliberazione del Consiglio Comunale n. 66 del 7/12/2005).	2004- 2009.	International public sector accounting standards (IPSAS): IPSES 6, IPSES 7 e IPSES 8	le società controllate sono individuabili nel rispetto del criterio del controllo; le società collegate sono individuate in base al principio dell'influenza notevole, che consiste nel potere del Comune di partecipare alla determinazione delle scelte gestionali e amministrative della partecipata e di beneficiare dei risultati della sua attività, in termini di obiettivi o economico-finanziari; le società a controllo congiunto, o joint venture, sono individuabili in base all'esistenza di un accordo vincolante con il quale due o più parti si impegnano ad intraprendere un'attività economica sottoposta a controllo congiunto;
Venezia	Nel febbraio 2009 Istituzione di un'apposita unità organizzativa nell'ambito della Direzione Finanza e Bilancio	Bilancio aggregato. Con atto di indirizzo approvato dalla Giunta il 13 giugno 2008, ha avviato il progetto Bilancio Consolidato del Gruppo Città di Venezia.	2008 (progetto per il 2009)	Principio Contabile n. 17 - Bilancio Consolidato - emanato dall'OIC (Organismo Italiano di Contabilità), paragrafo 16 che disciplina il Bilancio Aggregato.	Società controllate

Fonte: elaborazioni IFEL su siti internet dei Comuni

Inoltre, occorre sottolineare che i documenti di bilancio analizzati, pur costituendo un utile strumento informativo per fotografare lo *status quo* del "gruppo" comunale, debbano essere utilizzati con estrema cautela in un'analisi comparata, sia tra Comuni diversi sia in una prospettiva temporale del singolo Comune. Infatti, pur ispirandosi alle indicazioni che provengono dai principi internazionali, tali documenti sono il risultato di sperimentazioni e, come tali, implicano un approccio autonomo e apposite ipotesi di lavoro. Le precauzioni per un'analisi comparata derivano anche dal fatto che le entità consolidate non rappresentano un insieme stabile nel tempo e i confini del consolidamento possono variare da anno ad anno, sia per modifiche connesse alle caratteristiche delle aziende coinvolte (può, ad esempio, cambiare l'entità della partecipazione posseduta dall'ente locale), sia per modifiche nei servizi gestiti, nella normativa di riferimento o nelle scelte metodologiche adottate (possono, ad esempio, cambiare le modalità e le aree di consolidamento). E' pertanto da trattare con cautela il confronto temporale per lo stesso paese.

Tavola 2. Il bilancio consolidato nel settore pubblico - principio contabili internazionali (IPSAS)

Principio contabile	Area di consolidamento	Metodo di consolidamento
IPSAS 6 Bilancio consolidato e contabilizzazione delle partecipazioni in società controllate	Aziende controllate: condizioni di potere e beneficio	Integrale: si sommano interamente i valori del conto economico e dello stato patrimoniale, eleminando i rapporti infragruppo
IPSAS 7 Contabilizzazione delle partecipazioni in società collegate	Aziende collegate: condizioni di influenza notevole	Patrimonio netto: consiste nel sostituire il valore della partecipazione iscritto nel bilancio della capogruppo con il valore effettivo del patrimonio netto della collegata
IPSAS 8 Informazioni contabili relative alle partecipazioni in joint venture	Joint venture: Controllo congiunto	Proporzionale: ai fini del consolidamento si prende in considerazione lo stato patrimoniale e il conto economico solo in proporzione della quota di partecipazione della capogruppo

3. Il bilancio consolidato: alcune esperienze comunali

Nei paragrafi che seguono l'attenzione viene circoscritta alle società partecipate di un numero ristretto di Comuni per il triennio 2007-2009. In particolare, sono state selezionate quelle realtà comunali che, negli anni in questione, hanno redatto il bilancio consolidato per rappresentare compiutamente l'intero universo degli organismi partecipati: Torino, Siena, Venezia e Pisa. La scelta del periodo di riferimento coglie un triennio di particolare importanza per gli enti comunali: innanzitutto poiché dal 2008 è stata abolita l'ICI prima casa, con una conseguente riduzione delle entrate tributarie dei Comuni; inoltre tutti e tre gli esercizi considerati si trovano calati nella crisi economica, che ancora ci troviamo a fronteggiare. L'analisi dei bilanci evidenzierà di conseguenza i riflessi di questi aspetti. In questa sezione l'attenzione viene posta sulla *performance* delle aziende partecipate. Nei capitolo successivi verranno, invece, affrontati diversi aspetti connessi alla redazione del bilancio consolidato.

3.1. Le società partecipate

Il panorama delle società partecipate nelle quattro città è molto vario. Infatti le società partecipate in totale sono 105. Di queste 33 sono partecipate dal Comune di Torino, mentre sono 14 quelle partecipate da Siena e 21 quelle di Pisa. A Venezia le partecipate sono 22.
Queste città hanno scelto sistemi diversi per curare i loro rapporti con le aziende partecipate. A Venezia tale compito è affidato alla Direzione Società Partecipate che si occupa di definire, organizzare e sviluppare il sistema delle regole di governo delle società comunali. In particolare la Direzione provvede all›attività di controllo delle società partecipate analizzando i budget delle società e svolgendo analisi e riclassificazione dei bilanci. Inoltre la Direzione svolge attività di coordinamento delle modalità di affidamento dei servizi pubblici attraverso la collaborazione con le Direzioni competenti e le autorità d›ambito. Anche Torino si è dotata di una Direzione Partecipazioni Comunali che cura le relazioni tra enti partecipati e Comune. A Siena è l'Ufficio partecipazioni che ha il compito

di controllare le partecipate ed anche l'onere di compilare il bilancio consolidato. A Pisa è direttamente la Direzione Finanze che gestisce i rapporti con le società partecipate.

Lo schema seguente riassume gli ambiti operativi delle partecipate nei Comuni oggetto di questa analisi. Il numero maggiore di aziende opera nel settore della Direzione Aziendale e in quello delle Costruzioni e delle Attività Immobiliari. In tutte le città è presente la società di trasporto pubblico. La tabella presenta le quote delle partecipate rispetto al totale per ogni città.

Tabella 1. Le partecipate delle città campione: gli ambiti di operatività (%)

	Torino	Siena	Pisa	Venezia
altre attività di servizi per la persona	4%	-	-	-
attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	4%	-	-	4%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	8%	14%	8%	-
attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	-	-	8%	-
attività dei servizi delle agenzie di viaggio	4%	-	8%	4%
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	-	-	-	4%
attività di direzione aziendale	4%	-	-	-
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	13%	29%	-	9%
attività di organizzazioni associative	-	14%	-	-
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	-	-	-	4%
attività di supporto ai trasporti	-	-	-	4%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	4%	-	15%	4%
attività immobiliari	4%	-	15%	9%
attività legali e contabilità	4%	-	-	-
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	-	-	8%	4%

coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	-	-	8%	-
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-	-	8%	4%
commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	4%	-	-	-
consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale	4%	-	-	-
costruzione di edifici	4%	14%	8%	9%
ingegneria civile	-	-	-	17%
organizzazione di convegni e fiere	4%	-	-	4%
produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	-	14%	-	-
produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	-	-	-	4%
pubbliche relazioni e comunicazione	4%	-	-	-
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	4%	-	-	-
ricerca scientifica e sviluppo	13%	-	8%	4%
servizi di istruzione	8%	-	-	4%
trasporto marittimo e per vie d'acqua	-	-	-	4%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	4%	14%	8%	-

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

3.2. I bilanci delle partecipate

3.2.a Torino

La tabella seguente presenta le perdite e gli utili di esercizio delle società partecipate dal Comune di Torino. Nel complesso si registra un utile di circa 32 milioni di euro per il 2007, circa 35 milioni di euro per il 2008 e 30 milioni per il 2009. In generale, le aziende partecipate che chiudono in utile sono, in ogni periodo, più del 50%: nello specifico oltre il 65% nel 2007, il 53% nel 2008 e il 67% nel 2009. Nel complesso, l'utile delle partecipate del Comune di Torino presenta una dinamica positiva tra il 2007 e il 2008 (+9%) mentre esibisce un rallentamento tra il 2008 e il 2009 (-13%).

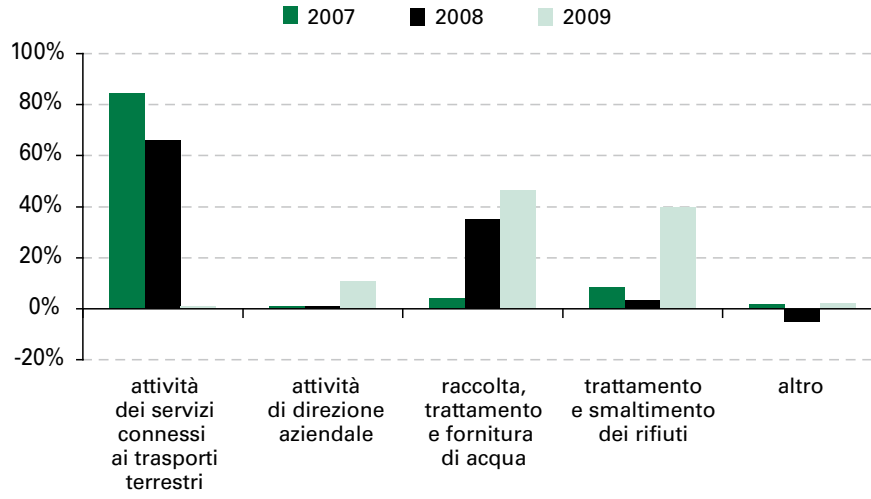
I risultati, distinti per ambiti di operatività, evidenziano tuttavia una forte eterogeneità. In particolare, per quel che attiene i servizi a rilevanza economica, le aziende che operano nei servizi idrici mantengono risultati positivi per tutto il periodo considerato. In ripresa, tra il 2008/2009, risultano anche i servizi di igiene urbana.

Tabella 2. Andamento dei risultati di esercizio delle società partecipate del Comune di Torino (var%)

	2008/2007	2009/2008
altre attività di servizi per la persona	-16%	100%
attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	-82%	-3%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-15%	-99%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse		37%
attività di direzion aziendale	4%	1002%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	55%	10%
Attività immobiliari	-11632%	105%
Attività legali e contabilità	175%	-33%
Commercio all'ingrosso	-137%	300%
consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale	12%	-255%
costruzione di edifice	-459%	43%
organizzazione di convegni e fiere	63%	72%
Pubbliche relazioni e comunicazione	-107%	-112%
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	808%	14%
ricerca scientifica e sviluppo	-1747%	48%
servizi di istruzione	-119%	110%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-24%	18%
trattamento e smaltimento dei rifiuti	-59%	988%
settore non definito	-10608%	93%
TOTALE	**9%**	**-13%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Grafico 1. La formazione dell'utile nelle partecipate di Torino classificate per settore ATECO



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Per quanto riguarda l'andamento del capitale sociale nei tre anni di analisi non si riscontrano particolari operazioni che abbiano modificato il portafoglio delle partecipate del Comune di Torino. L'unica eccezione è rappresentata dall'aumento di capitale subito dalle aziende operanti nel settore di direzione del personale che nel 2008 è aumentato del 41%. Negli altri casi le variazioni di capitali si associano principalmente alla chiusura o all'inizio attività imprenditoriali.

Tabella 3. Il capitale sociale delle società partecipate del Comune di Torino

	2008/2007	2009/2008
altre attività di servizi per la persona	-87%	0%
attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	49%	3%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	0%	-99%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	0%	1%
attività di direzione aziendale	41%	-22%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	0%	0%
attività immobiliari	-3%	76%
attività legali e contabilità	4%	122%
commercio all'ingrosso	0%	0%
consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale	0%	0%
costruzione di edifici	0%	0%
organizzazione di convegni e fiere	0%	0%
pubbliche relazioni e comunicazione	7%	0%
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	0%	0%
ricerca scientifica e sviluppo	0%	5%
servizi di istruzione	18%	67%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	0%	0%
trattamento e smaltimento dei rifiuti	0%	0%
settore non definite	1300%	-1%
TOTALE	**4%**	**-6%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Tra gli indici finanziari il Roe (*Return On Equity*) determina in che percentuale viene remunerato il denaro investito dai soci in azienda[2] ed esprime la redditività netta totale del capitale di rischio conferito all'azienda stessa. Nel calcolo del Roe si confrontano due grandezze misurate in modo differente. Il patrimonio netto definisce la ricchezza dell'azienda in un dato istante, mentre il reddito netto si riferisce ad un periodo di tempo determinato. Se a parità di condizioni il Roe risulta superiore al costo del capitale nel periodo, allora si è conseguito un risultato positivo.
Il risultato medio complessivo per le partecipate, ponderato per il capitale sociale, risulta sempre molto basso con valori intorno al 3% per tutti e tre gli anni analizzati. Nello specifico, il Roe complessivo è pari a 3,56% nel 2007, al 3,2% nel 2008 e a 3,08% nel 2009. I settori che si assestano sopra la media complessiva sono 6 nel 2007, 5 nel 2008 e 6 nel 2009.

Il secondo indicatore analizzato è il margine operativo lordo (Mol). Questo rappresenta un indicatore di redditività che evidenzia il reddito di un'azienda basato solo sulla sua gestione caratteristica, al netto, quindi, di interessi (gestione finanziaria), tasse, deprezzamento di beni e ammortamenti. Rappresenta una buona approssimazione del valore dei flussi di cassa prodotti da una azienda, e quindi fornisce l'indicazione più significativa al fine di valutarne il valore.

Nel caso di Torino il valore del margine operativo lordo complessivo è sempre superiore ai 60 milioni di euro, anche se c'è da considerare che gran parte del risultato è attribuibile a poche aziende per ogni anno. I quattro settori principali che registrano risultati economici positivi sono le attività dei servizi connessi ai trasporti, raccolta, trattamento e fornitura d'acqua, trasporto terrestre di passeggeri e trattamento dei rifiuti. In generale si nota un peggioramento dei risultati nel corso del triennio, anche se tuttavia le eccezioni a questo trend negativo, permettono di mantenere su risultati soddisfacenti il complesso delle partecipate.

2 Come noto, Il tasso di Remunerazione dell'Investimento si ottiene calcolando il rapporto tra Utile Netto (cioè l'Utile dopo le Imposte) e il Patrimonio Netto (o Capitale Netto o Mezzi Propri).

Tabella 4. il Roe delle partecipate del comune di Torino - posizione rispetto alla media

Settore	2007	2008	2009
altre attività di servizi per la persona	-	+	+
attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	-	-	-
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	+	+	+
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	-	-	-
attività di direzione aziendale	-	-	-
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	+	+	+
Attività immobiliari	-	-	-
Attività legali e contabilità	+	+	+
Commercio all'ingrosso	-	-	-
consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale	-	-	-
costruzione di edifice	-	-	-
organizzazione di convegni e fiere	-	-	-
Pubbliche relazioni e comunicazione	+	-	-
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	-	+	+
ricerca scientifica e sviluppo	-	-	-
servizi di istruzione	+	-	-
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-	-	-
trattamento e smaltimento dei rifiuti	+	-	+
settore non definito	-	-	-

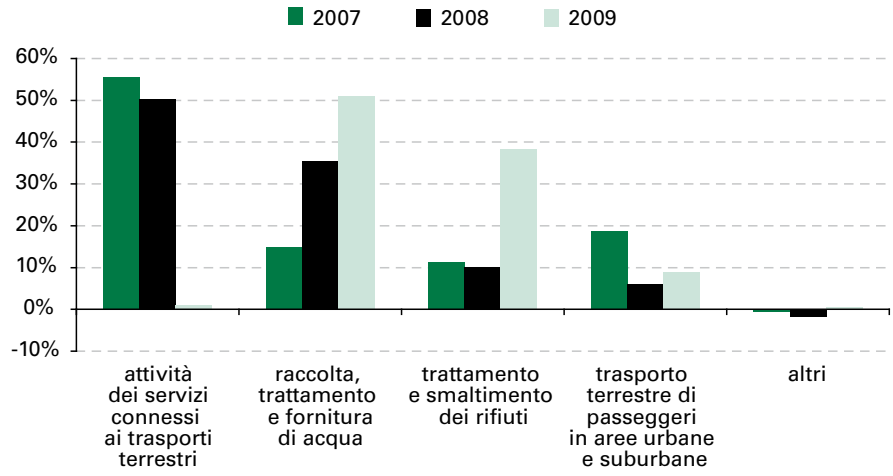
Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Tabella 5. Il margine operative lordo delle società partecipate del Comune di Torino

Settore	2008/2007	2009/2008
altre attività di servizi per la persona	0%	-59%
attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	-93%	30%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-14%	-98%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse		-60%
attività di direzione aziendale	15%	61%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	32%	-3%
Attività immobiliari	-70%	19%
Attività legali e contabilità	31%	-30%
Commercio all'ingrosso	22%	-65%
consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale	42%	-109%
costruzione di edifici	59%	28%
organizzazione di convegni e fiere	47%	-101%
Pubbliche relazioni e comunicazione	-62%	-748%
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	125%	12%
ricerca scientifica e sviluppo	-27%	39%
servizi di istruzione	-13%	69%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-70%	18%
trattamento e smaltimento dei rifiuti	-13%	195%
settore non definito	-152%	220%
TOTALE	**-5%**	**-22%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Grafico 2. La partecipazione al MoI complessivo dei principali settori delle partecipate di Torino



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

3.2.b Siena

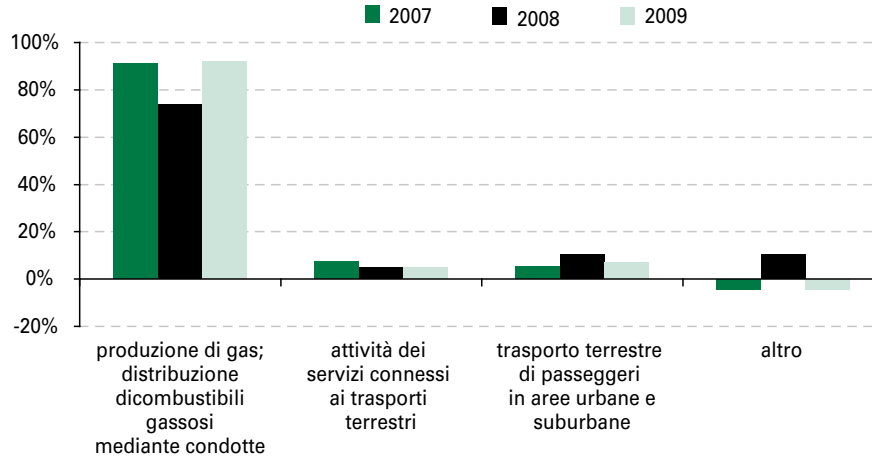
Nel caso di Siena, si sono analizzati i documenti di Bilancio di sette società partecipate. Per quanto riguarda i dati relativi all'utile di esercizio, i dati complessivi mostrano risultati sempre positivi pari a 1,2 milioni di euro per il 2007, a 0,7 milioni di euro per il 2008 e 1,9 milioni di euro per il 2009. Così come nel caso di Torino, anche a Siena gran parte dell'utile complessivo è attribuibile principalmente ai risultati delle aziende operanti in un unico settore, quello della produzione e distribuzione di gas. Negli altri casi le, variazioni seppure percentualmente rilevanti sono marginali in termini assoluti. Solo un settore, attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale, presenta perdite di esercizio nel 2007 e nel 2009.

Tabella 6. Utili/perdite di esercizio delle società partecipate del Comune di Siena

	2008/2007	2009/2008
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	221%	-235%
attività di organizzazioni associative	495%	-14%
costruzione di edifice	-95%	3296%
produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	-52%	233%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-58%	162%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	13%	81%
Totale	**-40%**	**167%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Grafico 3. la formazione dell'utile nelle partecipate di Siena classificate per settore ATECO



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Per quanto riguarda l'andamento del capitale sociale anche nel caso di Siena, così come aTorino, non si riscontrano particolari variazioni di capitale nel portafoglio di imprese partecipate dal Comune.

Tabella 7. Il capitale sociale delle società partecipate del Comune di Siena

	2008/2007	2009/2008
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	0%	0%
attività di organizzazioni associative	11%	12%
costruzione di edifici	0%	-40%
produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	0%	0%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	0%	0%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	0%	0%
Totale	**0%**	**-4%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Per quel che riguarda il Roe, il risultato medio complessivo per le partecipate risulta sempre molto basso anche nel caso di Siena. Si passa dall'1,78% del 2007 al 2,82% del 2009. Il settore della produzione di gas è sempre sopra la media complessiva, anche se, in generale, il risultato complessivo non è soddisfacente.

Tabella 8. il ROE delle partecipate del comune di Siena

	2007	2008	2009
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	-	+	-
attività di organizzazioni associative	-	+	+
costruzione di edifici	-	-	-
produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	+	+	+
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	+	-	-
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-	-	-

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

L'indicatore relativo al margine operativo lordo mostra risultati positivi, attestando che la gestione caratteristica delle aziende partecipate del Comune di Siena è sostenibile finanziariamente. I risultati negativi rilevati sono, in valore assoluto, esigui e non pregiudicano la performance complessiva delle partecipate qui analizzate. Anche l'andamento nel corso del triennio appare solido. In termini assoluti si passa dai 3,6 milioni del 2007 ai 5,5 milioni del 2009.

Tabella 9. Il margine operative lordo delle società partecipate del Comune di Siena

	2008/2007	2009/2008
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	196%	-235%
attività di organizzazioni associative	96%	25%
costruzione di edifici	-10%	238%
produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	-10%	148%
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-8%	-7%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-65%	161%
Totale	**-17%**	**84%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

3.2.c Pisa

Per quanto riguarda Pisa le aziende partecipate che sono state qui analizzate sono 17[3]. I risultati di utile di esercizio evidenziano nel complesso valori positivi anche se piuttosto bassi. Infatti il totale dell'utile di esercizio delle 17 aziende varia tra 1 e 2 milioni di euro nel triennio 2007-2009. A differenza dei due casi precedentemente analizzati, a Pisa non si riscontra un'azienda che da sola trascina l'utile complessivo, ma il panorama è più variegato, con diverse realtà che non fanno registrare utili di periodo.

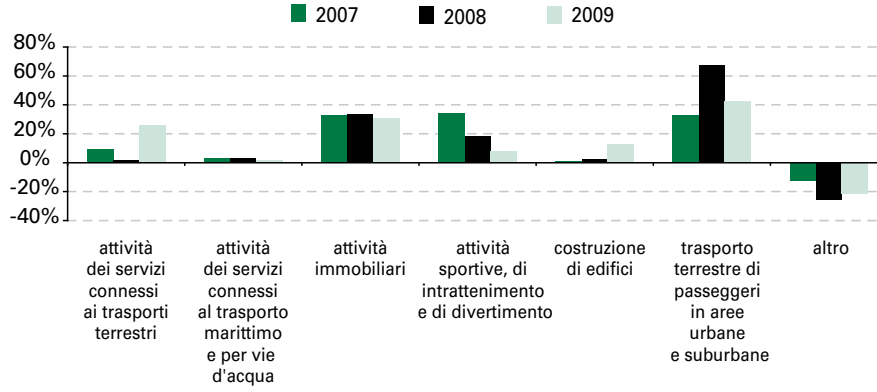
3 Rispetto alle 21 società partecipate dal Comune di Siena, si dispongono dei bilanci di sole 17. Analogamente per il Comune di Siena, per il quale si dispone dei bilanci di 7 società partecipate su 14.

Tabella 10. Utili/perdite di esercizio delle società partecipate del Comune di Pisa

	2008/2007	2009/2008
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-87%	2717%
attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	-37%	14%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	119%	-210%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	-54%	539%
Attività immobiliari	-25%	61%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	-61%	-23%
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	-96%	18%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-2993%	-200%
costruzione di edifici	67%	881%
ricerca scientifica e sviluppo	216%	-42%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	54%	10%
Altro	387%	-60%
TOTALE	**-26%**	**75%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Grafico 4. la formazione dell'utile nelle partecipate di Pisa classificate per settore ATECO



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Per quanto riguarda l'andamento del capitale sociale tra le partecipate del Comune di Pisa solo in un caso, nel triennio 2007-2009 si è registrato un aumento di capitale e in altri due casi invece si è registrata una diminuzione di capitale.
La tabella 11 sintetizza l'andamento del capitale sociale nelle partecipate.

Tabella 11. Il capitale sociale delle società partecipate del Comune di Pisa

	2008/2007	2009/2008
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	420%	0%
attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	-33%	0%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	0%	0%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	0%	0%
Attività immobiliari	0%	0%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	0%	0%
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	0%	0%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	0%	0%
costruzione di edifici	0%	0%
ricerca scientifica e sviluppo	0%	-6%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	0%	0%
Altro	0%	0%
TOTALE	**1%**	**0%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Anche nel caso di Pisa sono stati analizzati gli indici del Roe e del Margine operativo lordo.
Il risultato complessivo del Roe varia tra l'1 e il 2% e non può certo essere soddisfacente, anche se molte delle aziende partecipate sono sopra la media complessiva, come visualizzato in tabella. Il peso sul totale delle aziende che presentano sempre Roe superiori a quello totale è però marginale rispetto a quello delle aziende più grandi.

Tabella 12. il ROE delle partecipate del comune di Pisa

	2007	2008	2009
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	+	+	+
attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	+	+	+
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	+	+	-
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	-	-	-
Attività immobiliari	+	+	+
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	+	+	+
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	-	-	-
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-	-	-
costruzione di edifici	-	-	-
ricerca scientifica e sviluppo	-	+	+
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	-	+	+
Altro	-	+	+

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

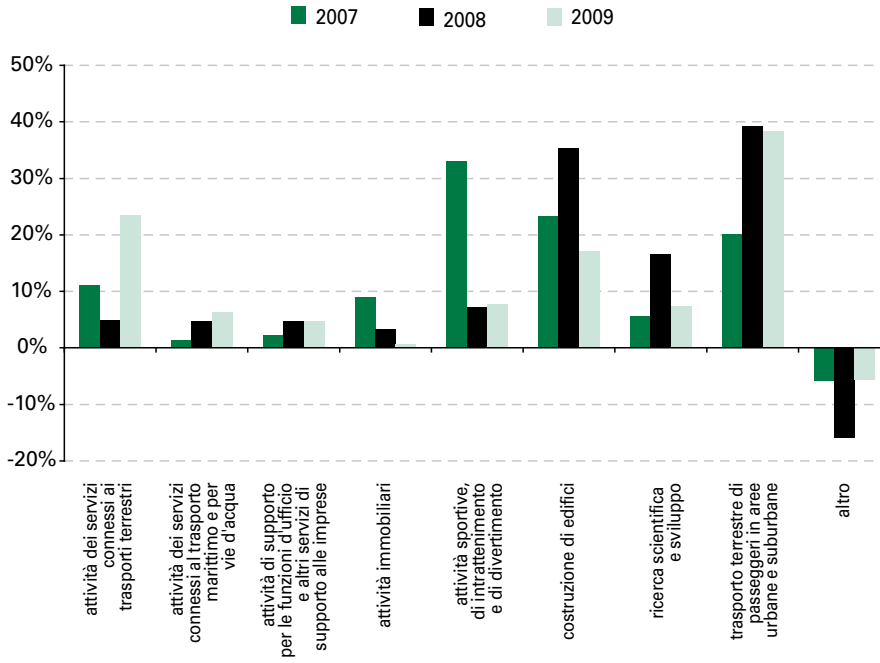
Il secondo indicatore analizzato, il margine operativo lordo mostra risultati positivi ed anche nel caso di Pisa la sola gestione caratteristica delle aziende partecipate pare sostenibile finanziariamente. Il MOL complessivo varia dai 1,7 milioni di euro del 2007 ai 4,2 milioni di euro del 2009. Il conseguimento del risultato generale non è trainato da un settore specifico ma dal complesso delle aziende partecipate

Tabella 13: Il margine operative lordo delle società partecipate del Comune di Pisa

	2008/2007	2009/2008
attività dei servizi connessi ai trasporti terrestri	-69%	957%
attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	123%	202%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	149%	33%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	49%	124%
Attività immobiliari	-74%	-54%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	-85%	142%
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	-55%	16%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-354%	49%
costruzione di edifici	4%	8%
ricerca scientifica e sviluppo	105%	-2%
trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	35%	119%
Altro	60728%	-56%
TOTALE	**-31%**	**123%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Figura 5. La partecipazione al MOL totale dei principali settori delle partecipate di Pisa



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

3.2.d Venezia

I dati dell'utile di esercizio mostrano la forte dipendenza del risultato complessivo da quelli delle aziende del comparto delle attività di supporto alle imprese; il valore totale dell'utile in parte recupera per la performance delle aziende del settore delle attività di supporto ai trasporti. Si passa dai 24 milioni di utile complessivo del 2007 ai -2 milioni del 2008, per finire ai -15 milioni di euro del 2009.

Tabella 14. Utili/perdite di esercizio delle società partecipate del Comune di Venezia

	2008/2007	2009/2008
attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	-3%	29%
attività dei servizi connessi al trasporto aereo	100%	-76486%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	35%	-71%
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	-384%	100%
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	36%	-4%
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	-42%	-47%
attività di supporto ai trasporti	100%	13%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	-19557%	-52%
Attività immobiliari	-89%	-2174%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	-59%	2%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-78%	
costruzione di edifici	22%	361%
Ingegneria civile	82%	-1198%
organizzazione di convegni e fiere	40%	-92%
produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	-86%	245%
ricerca scientifica e sviluppo	-115%	9%
servizi di istruzione	-482%	40%
trasporto marittimo e per vie d'acqua		63%
altro	-42%	-107%
Totale	**-110%**	**-577%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

L'andamento del capitale sociale nelle partecipate veneziane sembra il meno variabile tra le città analizzate. Le variazioni più rilevanti sono quelle relative al settore delle attività di supporto alle imprese che presentano un aumento di capitale da 8 a 48 milioni di euro tra il 2007 e il 2008.
La tabella seguente sintetizza l'andamento del capitale sociale nelle partecipate.

Tabella 15. Il capitale sociale delle società partecipate del Comune di Venezia

	2008/2007	2009/2008
attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	0%	0%
attività dei servizi connessi al trasporto aereo	0%	0%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	0%	0%
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	0%	
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	82%	0%
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	0%	0%
attività di supporto ai trasporti	0%	0%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	500%	0%
Attività immobiliari	0%	0%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	0%	0%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	0%	
costruzione di edifici	333%	1%
Ingegneria civile	3%	0%
organizzazione di convegni e fiere	0%	0%
produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	0%	0%
ricerca scientifica e sviluppo	0%	0%
servizi di istruzione	0%	0%
trasporto marittimo e per vie d'acqua		16%
altro	0%	0%
Totale	**29%**	**0%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Una delle conseguenze dirette del cattivo andamento complessivo degli esercizi delle partecipate è il risultato negativo dell'analisi del Roe. Nel complesso il 2007 è l'anno migliore, in termini di Roe, tra tutte le città analizzate con un 6,9%, ma il 2008 e 2009 riportano valor complessivi negativi e quindi non accettabili. La conseguenza dei cattivi risultati è che nel 2008 e nel 2009 sono 13 le aziende che hanno un Roe maggiore di quello complessivo.

Tabella 16. il ROE delle partecipate del comune di Venezia

	2007	2008	2009
attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	-	+	+
attività dei servizi connessi al trasporto aereo	-	+	-
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	-	+	+
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	-	-	+
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	-	-	-
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	-	+	+
attività di supporto ai trasporti	+	+	+
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	-	-	-
Attività immobiliari	-	+	-
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	+	+	+
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	-	+	+
costruzione di edifici	-	-	+
Ingegneria civile	-	+	+
organizzazione di convegni e fiere	-	+	+
produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	+	+	+
ricerca scientifica e sviluppo	+	-	-
servizi di istruzione	-	-	-
trasporto marittimo e per vie d'acqua	-	+	+
altro	+	+	+

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

L'analisi dei dati di margine operativo lordo delle società partecipate dal Comune di Venezia mostra una preoccupante tendenza negativa nel triennio preso in analisi: si passa, infatti, dai 31 milioni di euro del 2007 ai circa 2 milioni di euro del 2009. Come negli altri casi il risultato complessivo dipende in gran parte dalle aziende principali, ossia quelle più grandi in grado di influire non marginalmente sui risultati complessivi, che determinano oltre il 60% del totale.

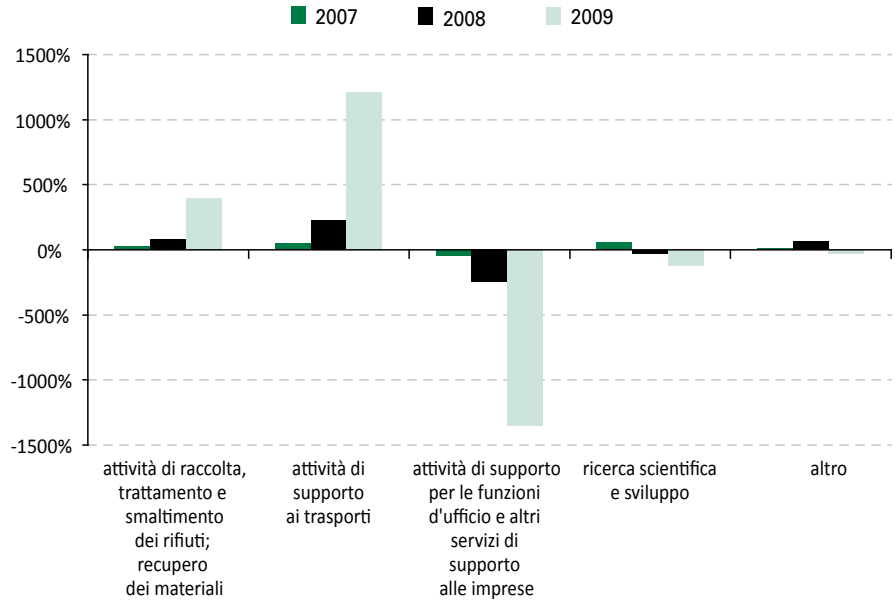
Tabella 17. Il margine operative lordo delle società partecipate del Comune di Venezia

	2008/2007	2009/2008
attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	12%	197%
attività dei servizi connessi al trasporto aereo	103%	-2981%
attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	-17%	-21%
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	-44%	
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	56%	-7%
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	-16%	12%
attività di supporto ai trasporti	28%	19%
attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	-75%	-23%
Attività immobiliari	255%	-252%
attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	-35%	-6%
commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	6%	
costruzione di edifici	5133%	130%
Ingegneria civile	55%	-61%
organizzazione di convegni e fiere	367%	-81%
produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	-20%	-11%
ricerca scientifica e sviluppo	-115%	5%
servizi di istruzione	-486%	22%
trasporto marittimo e per vie d'acqua		98%
altro	-35%	-76%
Totale	**-71%**	**-78%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

La figura che segue mostra il rapporto tra il MOL dei principali settori di appartenenza delle aziende partecipate Veneziane e il MOL complessivo cittadino.

Grafico 6. I risultati dei principali settori delle aziende partecipate di Venezia



Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

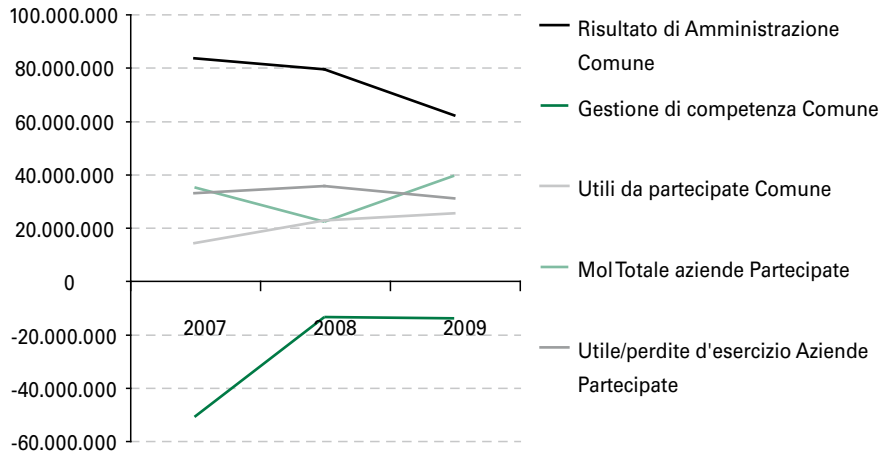
3.2.e Alcune considerazioni

Dall'analisi effettuata sui conti comunali e sui bilanci delle principali società partecipate delle quattro città emerge come ci sia un collegamento tra i risultati delle partecipate e l'andamento economico dei conti comunali, soprattutto in relazione alle entrate correnti e alle spese in conto capitale. In particolare in quell'ultimo quadro dei conti comunali vengono riassunte i conferimenti di capitale e le partecipazioni azionarie.

Dall'analisi risulta tralasciabile l'impatto sul totale delle entrate derivante dagli utili, ma d'altra parte nelle quattro città analizzate mediamente le società partecipate appaiono in grado di autofinanziarsi la gestione, presentando nella maggioranza dei casi valori di margine operativo lordo più che accettabili.

Il dato meno soddisfacente in tutti i casi analizzati è quello del Roe (return on equity), vale a dire il ritorno sul patrimonio netto (mezzi propri), cioè quanto vengono fatti fruttare i soldi investiti nell'azienda che si sta valutando. Questo valore, paragonato al rendimento di altri strumenti finanziari privi di rischio, ad esempio i titoli di stato, presenta in media risultati molto bassi. In sintesi quello che emerge dai dati di questo campione ristretto di città caratterizzate tutte dalla presenza di un bilancio consolidato è che le aziende partecipate sono in grado di essere gestite in economia a patto che l'investimento iniziale non sia a carico del gestore, ad esempio attraverso il finanziamento pubblico o il ricorso al project finance, e ci sia una garanzia sulle eventuali perdite, perché con i conti analizzati, l'appeal per l'investitore privato, misurato con il Roe, sembra essere molto basso. In conclusione si presentano i risultati delle gestioni amministrative e delle gestioni delle aziende partecipate nel triennio analizzato. Per quanto riguarda il Comune di Torino si nota come l'andamento degli utili da partecipate sia in controtendenza rispetto ai risultati di esercizio di queste ultime soprattutto nel 2009.

Grafico 7. Risultati di sintesi Torino (euro)



Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

La tabella seguente sintetizza i risultati complessivi del Comune di Torino.

Tabella 18. Risultati di sintesi Torino (euro)

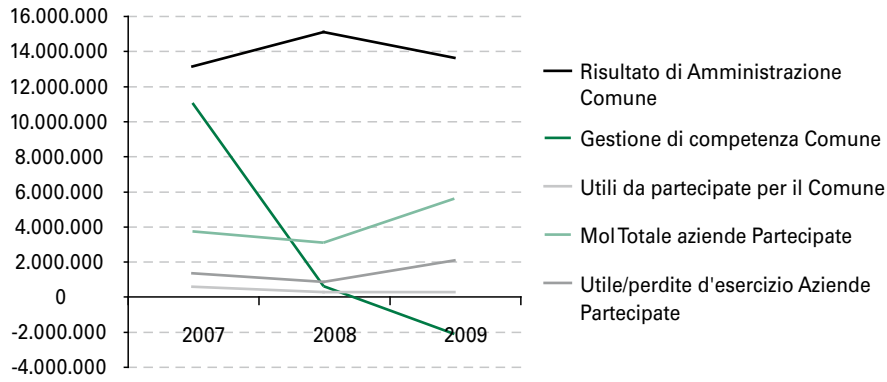
Torino	2007	2008	2009
Risultato di Amministrazione Comune	34.364.793	21.381.573	38.708.144
Gestione di competenza Comune	-51.844.363	-14.188.055	-14.883.496
Utili da participate Comune	13.376.600	21.964.813	24.534.511
Mol Totale aziende Partecipate	82.645.663	78.543.020	61.287.256
Utile/perdite d'esercizio Aziende Partecipate	32.075.574	34.880.639	30.229.113

Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Per quanto riguarda Siena una visione d'insieme dei risultati evidenzia il peso molto ridotto degli utili da partecipate per le casse comunali, ma anche una controtendenza piuttosto netta tra l'andamento della gestione comunale e quella della gestione complessiva delle aziende partecipate. Il grafico e la tabella seguente mostrano quanto appena descritto sintetizzando gli indicatori analizzati.

Grafico 8. Risultati di sintesi Siena



Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Tabella 19. Risultati di sintesi Siena

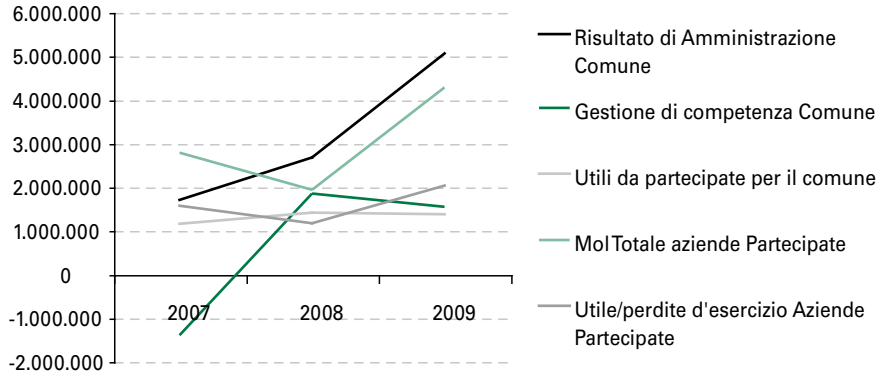
Siena	2007	2008	2009
Risultato di Amministrazione Comune	13.028.967	14.994.999	13.518.669
Gestione di competenza Comune	10.934.615	510.248	-2.234.393
Utili da partecipate per il Comune	479.654	171.620	170.124
Mol Totale aziende Partecipate	3.615.817	2.998.287	5.509.781
Utile/perdite d'esercizio Aziende Partecipate	1.226.088	732.977	1.960.377

Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Nel caso di Pisa la visione d'insieme dei risultati mostra come il peso degli utili da partecipate sui risultati di amministrazione del Comune sia superiore al 50% nel 2007 e 2008. È simile la crescita tra il 2008 e il 2009 del risultato di amministrazione del Comune e del margine operativo lordo delle aziende partecipate come mostrato dalla figura e dalla tabella seguenti.

Grafico 9. Risultati di sintesi Pisa



Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Tabella 20. Risultati di sintesi Pisa

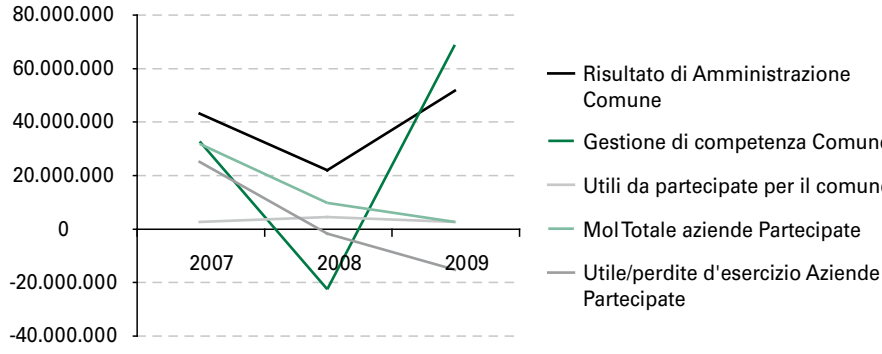
Pisa	2007	2008	2009
Risultato di Amministrazione Comune	1.683.927	2.656.574	5.034.402
Gestione di competenza Comune	-1.417.926	1.831.159	1.529.128
Utili da partecipate per il comune	1.140.694	1.392.683	1.351.205
Mol Totale aziende Partecipate	2.768.639	1.909.993	4.259.052
Utile/perdite d'esercizio Aziende Partecipate	1.553.303	1.149.846	2.017.045

Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

L'ultima città analizzata è Venezia ed è anche quella che presenta i risultati di più difficile lettura. Il rapporto tra gli utili da partecipate e i risultati di amministrazione sono sempre al di sotto del 20%, ma preoccupante è il risultato complessivo delle partecipate che ha un trend negativo nel triennio di analisi. Tale tendenza è sostanzialmente dovuta ai cattivi risultati di due delle più importanti aziende partecipate che trascinato in negativo il saldo complessivo. Infine da segnalare quanto evidenziato da figura e tabella seguente in riferimento al balzo in attivo della gestione di competenza del 2009 dovuto anche ai proventi da alienazione.

Grafico 10. Risultati di sintesi Venezia



Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

Tabella 21. Risultati di sintesi Venezia

Venezia	2007	2008	2009
Risultato di Amministrazione Comune	42.424.667	21.240.767	50.966.453
Gestione di competenza Comune	32.118.416	-23.245.100	68.093.230
Utili da partecipate per il comune	1.935.685	3.748.048	1.887.132
Mol Totale aziende Partecipate	31.149.133	8.988.739	1.995.743
Utile/perdite d'esercizio Aziende Partecipate	24.339.521	-2.341.901	-15.858.327

Dati espressi in euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ANCI

4. Il bilancio consolidato: principi e metodi di consolidamento

4.1. Il Comune di Torino

Il Comune di Torino dal 2007 ha intrapreso una sperimentazione per la redazione del bilancio consolidato del gruppo pubblico locale[4] per l'anno 2006 che si è poi allargata coprendo anche tutti gli esercizi successivi. Il progetto, realizzato in collaborazione con il dipartimento di economica aziendale dell'Università di Torino e altre istituzioni, dal 2009 coinvolge non solo le società partecipate ma anche le aziende no profit (fondazioni culturali, di turismo, ecc). Il gruppo Comune di Torino, che include al momento circa una trentina di società partecipate direttamente e diverse fondazioni, istituzioni ed associazioni, si è progressivamente ampliato includendo organismi, societari e non, che operano in settori differenti e nelle quali il Comune medesimo ha una percentuale di partecipazione differente. La tabella seguente riporta le partecipate del gruppo Comune di Torino al 31 dicembre 2009 (tab. 22).

4 Il 16 dicembre 2011 la Giunta comunale ha approvato il progetto di predisposizione del Bilancio Consolidato del Comune di Torino, rinnovando la convenzione con l'Università di Torino.

Per la realizzazione di tale progetto, il Comune si è avvalso, come detto, dell'ausilio dell'Università di Torino. Le varie fasi della ricerca hanno previsto: l'individuazione e l'analisi delle diverse caratteristiche gestionali delle aziende controllate/partecipate dal Comune e di altri enti a cui il Comune trasferisce risorse, avendo cura di evidenziarne le diverse caratteristiche gestionali e la predisposizione di un modello per la redazione del bilancio consolidato del Comune.

Si è poi proceduti alla definizione dell'area di consolidamento, suddividendo le società appartenenti al gruppo in classi omogenee al fine di applicare i diversi metodi di consolidamento, così come previsto dai principi IPSAS, ossia metodo del consolidamento integrale per le società controllate, metodo del patrimonio netto per le società collegate, metodo del costo per le altre società.

Successivamente il lavoro ha comportato l'aggregazione dei bilanci delle società controllate, con la rettifica delle partite infragruppo e la predisposizione delle scritture di elisione del patrimonio netto con determinazione delle differenze di consolidamento attive e passive; hanno fatto poi seguito la scritture di consolidamento relative a casi particolari e l'analisi delle scritture di determinazione del patrimonio netto dei terzi.

Il progetto ha comportato sia lo studio che la sperimentazione di un modello di consolidamento, l'individuazione delle principali criticità emerse e la redazione del bilancio consolidato del Comune di Torino riferito all'anno 2006.
Successivamente, con la stipula della convenzione del 4 gennaio 2010, si è proceduto alla redazione del consolidato per gli anni successivi: utilizzando le procedure adottate per il primo bilancio consolidato, si sono analizzate in modo approfondito le operazioni interne al gruppo, allo scopo anche di individuare eventuali disallineamenti fra i bilanci (quello del Comune e quello della società) e si è proceduto alla redazione del bilancio consolidato degli enti non profit, individuando criteri ed area di consolidamento.

Tabella 22. Il gruppo Comune di Torino al 31 dicembre 2009

il metodo integrale			metodo del patrimonio netto			consolidamento al costo		
S.P.A.	% diretta	% indiretta	(collegate)	% diretta	% indiretta		% diretta	% indiretta
S.P.A			S.P.A			s.p.a		
AFC Torino S.p.A.	100		Environment Park S.P.A.	19,44	16,17	Agenzia Di Pollenzo S.P.A.	3,9	
AMIAT - Azienda multiserivio igiene ambienatale Torino S.p.A.	99		Expo 2000 S.P.A.	22,65		Atm Alessandria S.P.A.	4,52	
Farmacie comunali Torino S.p.A.	51		S.A.G.A.T. S.P.A.	38		Autostrada Albenga Garessio Ceva S.P.A.	0,05	
GTT - Gruppo torinese trasporti S.p.A.	100		Società Consortili			Autostrada Torino Savona S.P.A.	0,02	
SORIS - Società riscossione S.p.A.	100		C.S.E.A. S.C.P.A.	20		Finpiemonte S.P.A.	0,74	
SMAT - società metropolitana acque Torino S.p.A.	42,64		2i3t Soc. Cons. A R.L.	25		Finpiemonte Partecipazioni S.P.A.	0,76	
TRM - Trattamento rifiuti metropolitani S.p.A.	92,9		Pracatinat S.C.P.A.	31,47		I.P.L.A. S.P.A.	5,03	
Virtual reality & multimedia park S.p.A.	76,52					società consortili		
5T S.r.l.	30					I3p S.C.P.A.	16,67	
FCT - Finanziaria città di Torino S.r.l.	100					Icarus S.C.P.A.	15,3	
C.A.A.T (Centro agroalimentare Torino) s.c.p.a	91,81					Ceipiemonte S.C.P.A.	0,03	
AAM - Azienda acque metropolitane Torino S.p.A. - in liquidazione	100					CspSoc.Cons. A R.L.	0,1	
						CelpiSoc.Cons. A R.L.	0,02	
						Enzima P Soc.Cons. A R.L.	2,17	
						Tecnocamere S.C.P.A.	0,4	

Fonte: elaborazioni IFEL da Bilancio consolidato

4.2. Il Comune di Siena

Il bilancio consolidato del gruppo comunale per l'esercizio 2009 rappresenta uno strumento gestionale che da diversi anni impegna l'amministrazione. Trova il suo fondamento tecnico nel lavoro svolto nel biennio 2007-2008, in attuazione della delibera della Giunta Comunale n. 362 del 23/11/2007 in collaborazione con l'Università degli Studi di Siena. Rappresenta un documento ormai acquisito, come così come indicato dall'art. 33 del Regolamento di contabilità dell'Ente[5].

L'attività di studio e analisi ha prodotto i primi risultati nel giugno 2008, con la presentazione di un primo bilancio relativo all'esercizio 2007 a carattere sperimentale; nell'aprile del 2009 è stato poi presentato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2008.

Il compito di redigere questa documentazione è stato affidato all'"Ufficio Partecipazioni del Comune di Siena". La metodologia applicata per il bilancio del 2009, a differenza di quella per gli esercizi 2007 e 2008, si caratterizza per un approccio più spiccatamente metodologico e con un carattere maggiormente divulgativo nei confronti della collettività di riferimento.

Costituiscono il gruppo comunale di Siena 12 società, 4 consorzi ed una serie di soggetti, sia pubblici che privati, senza fine di lucro (tab. 23). Per il consolidamento del bilancio di gruppo i riferimenti metodologici sono stati, anche in questo caso, quelli internazionali forniti dall'IPSAS il cui utilizzo consente una maggiore uniformità dei criteri contabili utilizzati.

5 L'art. 33 del Regolamento di contabilità approvato con delibera comunale n.288 del 24 giugno 2008 prevede la possibilità di redigere un bilancio consolidato per la conoscenza dei risultati globali di gestione.

Tabella 23. Il Gruppo Comune di Siena al 31 dicembre 2009

metodo integrale			metodo del patrimonio netto			metodo proporzionale		
(controllate)	% diretta	% indiretta	(collegate)	% diretta	% indiretta	(controllo congiunto)	% diretta	% indiretta
Siena Casa SpA	34		Acquedotto del Fiora SpA (diretta)	5,24		Consorzio Terrecablate	18	
Siena Parcheggi SpA	98,89		Siena Ambiente SpA	5,64		Terrecablate reti e servizi Srl		0.18
Tra.inSpA	37,36		Bio-Ecologia Srl		5,64			
Tra.in Service Srl		37,36	Intesa SpA	16,22				
Siena Mobilità Scarl		24,68	Intesa GPL Srl		16,22			
Ist. Biblioteca Comunale Intronati	100		Intsec Srl		12,98			
Azienda Servizi alla Persona	100		Serenia		5,4			
			Intesa Distribuzione		16,22			
			US.EN.EKO		7,79			

Fonte: elaborazioni IFEL da Bilancio consolidato

Le varie fasi in cui si è articolato il procedimento hanno riguardato, in primo luogo, la ricognizione di tutte le partecipazioni dell'ente, sia dirette che indirette e l'individuazione dell'area di consolidamento. Naturalmente tale fase ha comportato un'analisi attenta delle partecipazioni detenute nel portafoglio comunale, considerando anche tutti gli atti regolatori della vita del soggetto e quelli giuridico-formali mediante i quali si realizzano i rapporti tra l'entità partecipata e l'amministrazione comunale (ossia, statuti, contratti di servizio, patti parasociali, convenzioni e bilanci di esercizio). La metodologia di consolidamento è stata poi decisa sulla base della tipologia di controllo esercitato (distinguendo tra società controllate collegate o a controllo congiunto).

4.3. Il Comune di Pisa

Il Gruppo Comunale del Comune di Pisa è operativo dal 2004 e, sino ad oggi, sono stati presentati i Bilanci Consolidati di Gruppo per tutti gli anni dal 2004 al 2009. Come esplicitato nei documenti pubblicati, l'intenzione è quella di fornire un quadro informativo completo delle attività svolte dalle aziende partecipate, considerando che la maggior parte di queste attività consiste nell'erogazione di servizi pubblici locali, di cui il Comune è titolare.Infatti, il portafoglio di partecipazioni comunali, dopo anni di intenso processo di esternalizzazione, appare piuttosto ampio e variegato. Ciò ha comportato, che sin dal 2000 nell'ambito dell'organizzazione del Comune è stata istituita un'apposita unità specializzata, "Ufficio Aziende ed Esternalizzazioni", responsabile della gestione dei rapporti con le aziende controllate dal Comune, secondo un approccio unitario e armonico.

Nel dicembre 2005, il Regolamento di Contabilità del Comune ha inoltre introdotto l'obbligo di redazione del Bilancio Consolidato tra il Comune e le società da esso controllate, secondo criteri specifici stabiliti dal Regolamento stesso e dal Manuale Operativo approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 66 del 7/12/2005. Si stabilisce che la redazione di tale documento è di responsabilità dell'azienda capogruppo ed è il risultato di un lavoro di integrazione e rettifica di tutte le informa-

zioni raccolte dalle partecipate affinché esso rappresenti un'unica entità economica. Il documento è quindi il risultato della rielaborazione dei dati di bilancio delle singole aziende e non una semplice aggregazione di informazioni. Ai sensi dell'art. 32 del Regolamento di Contabilità del Comune, la responsabilità in merito alla correttezza e completezza dei documenti da trasmettere al Comune compete agli amministratori delle società controllate. Nella redazione del documento consolidato sono state necessarie operazione di raccordo e armonizzazione data la disomogeneità formale tra i dati dei bilanci delle varie aziende, che adottano uno schema di bilancio civilistico, rispetto a quelli del Comune che adotta un proprio schema di bilancio definito in base al dettato normativo del D.P.R. 194 del 1996.Per garantire omogeneità il Comune, nella predisposizione dello schema di Bilancio Consolidato, ha preso come riferimento lo schema civilistico ed ha effettuato un'aggiunta di voci specifiche del bilancio dell'Ente o di altre aziende, oltre a quelle strettamente relative al processo di consolidamento.

Il gruppo Comune di Pisa è costituito dal Comune capogruppo e da diversi soggetti giuridici partecipati e/o controllati. La tabella seguente mostra i componenti e l'evoluzione del gruppo comunale nel triennio 2007-2009 (tab. 24)

Tabella 24. Il gruppo Comune di Pisa - vari anni

Tipologie di soggetti giuridici	2009 (*)	2008	2007
Società partecipate direttamente dal Comune di Pisa (di cui n. 2 gruppi aziendali)	18	19	19
Consorzi di funzioni	3	3	2
Società partecipate indirettamente dal Comune di Pisa (di cui n. 1 gruppo aziendale)	4	4	4
Fondazioni	1	1	0

(*)L'area di consolidamento dell'esercizio 2009 è variata rispetto a quella del 2008 in quanto ne è stata esclusa la Società Pisa Congressi S.r.l., che è stata sciolta nel corso del 2009 ed è attualmente in fase di liquidazione.

Fonte: bilancio consolidato 2009

In assenza di una normativa nazionale pienamente compiuta e obbligatoria[6], per la redazione del bilancio consolidato si è ha fatto ricorso alle indicazioni operative che provengono dai principi contabili internazionali per il settore pubblico, gli *International public Sector Accounting Standards* (IPSAS) - sulla base dei quali è stato impostato un apposito Manuale Operativo. Infatti, la loro applicazione garantisce una maggiore trasparenza della gestione, una armonizzazione a livello nazionale e internazionale dei metodi e dei criteri contabili e favorisce la comparabilità (benchmarking) delle informazioni economico-aziendali. In particolare, nell'esercizio 2009 l'area di consolidamento è variata rispetto all'anno precedente, in quanto è stata esclusa la Società Pisa Congressi S.r.l., in fase di liquidazione nell'anno in considerazione. In particolare, con riferimento al consolidamento dei conti del Comune di Pisa e delle società da esso partecipate, hanno trovato applicazione i seguenti principi:

- **IPSAS 6** - *Bilancio consolidato e contabilizzazione delle partecipazioni in controllate;*
- **IPSAS 7** - *Contabilizzazione delle partecipazioni in collegate;*
- **IPSAS 8** - *Informazioni contabili relative alle partecipazioni nelle jointventure.*

6 In attesa che il principio contabile n. 4, approvato dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti locali, divenga operativo

Tabelle 25. Il Gruppo Comune di Pisa al 31 dicembre 2009: aree e metodi di consolidamento

metodo integrale			metodo del patrimonio netto			metodo proporzionale		
	% diretta	% indiretta		% dirette	% indiretta		% dirette	% indiretta
C.P.T. (Gruppo) S.p.A.	27,42		C.P.R. S.c.a.r.l.	8,3		Acque S.p.A. (Gruppo)		10,78
Ecofor Service S.p.A.	31,02		C.T.A.P. S.c.a.r.l.	15,81		A.P.E.S. S.c.p.A.	38,7	
Farmacie Comunali S.p.A.	96		Interporto S.p.A.	5,32		AEP S.r.l.	29,28	
Fondazione Teatro	0		SAT S.p.A.	8,45		ATO 2 - Consorzio	12,36	
GEA S.p.A.	87,84		Toscana Energia S.p.A.	4,21		Consorzio ATO Toscana Costa	6,63	
GEA Patrimonio S.p.A.	62,36					Consorzio Consorzio Società della Salute	42,87	
Geofor S.p.A.	31,02					Valdera Acque S.p.A.		23,88
Geofor Patrimonio S.p.A.	52,06							
Navicelli S.p.A.	33,33							
PISAMO S.p.A.	99							
S.E.P.I. S.p.A.	97,19							
S.E.P.I. Service S.p.A.		97,19						
Sviluppo Pisa S.r.l.		99						
Valdarno s.r.l.	12,92	40,32						

Fonte: elaborazioni IFEL da Bilancio consolidato

4.4. Il Comune di Venezia

A partire dal 2008 il Comune di Venezia ha avviato un sistema integrato di rilevazione e rappresentazione dei dati economico-finanziari delle proprie controllate. In particolare, l'amministrazione comunale, con atto di indirizzo approvato dalla Giunta il 13 giugno 2008, ha avviato il progetto "Bilancio Consolidato del Gruppo Città di Venezia", affidando tale compito ad una apposita unità organizzativa istituita nel febbraio 2009 nell'ambito della Direzione Finanza e Bilancio, con il supporto della Direzione Controllo Società Partecipate.

L'obiettivo iniziale assegnato alla nuova unità è stato quello di redigere il primo "Bilancio Aggregato annuale" di tutte le società controllate dal Comune di Venezia, completo di Stato Patrimoniale, Conto Economico e Rendiconto Finanziario, riferito all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2008[7]. Da allora, inoltre, la Direzione Finanza e Bilancio ha avviato un monitoraggio periodico della posizione finanziaria netta delle società controllate dal Comune, sia nei confronti del sistema bancario che nei confronti dell'Ente controllante, producendo un apposito Report trimestrale[8].

Dal punto di vista metodologico, la redazione del bilancio aggregato ha seguito quanto indicato nell'ambito del Principio Contabile n. 17 emanato dall'OIC (Organismo Italiano di Contabilità), riferendosi al paragrafo 16 che disciplina il Bilancio Aggregato[9]. In particolare, è previsto che il

7 Nel documento reso pubblico viene sottolineato che l'intero Progetto Bilancio Aggregato è stato realizzato dagli uffici comunali senza costi esterni né di consulenza né di software.

8 La nota al Bilancio riporta che la tempestiva conoscenza della situazione finanziaria delle partecipate consentita dal sistema di monitoraggio ha agevolato la realizzazione nell'ultimo trimestre 2009 della prima operazione di smobilizzo crediti infragruppo, per la cessione di crediti delle società controllate verso il Comune, e da esso certificate ai sensi del DM 19.5.2009, ad una banca selezionata dall'Ente con la spendita del proprio Rating, al fine di ridurre i costi di accesso al credito

9 Il principio contabile 17 stabilisce che mentre i bilanci consolidati sono caratterizzati dal fatto che una società controlla direttamente o indirettamente le società dell'area di consolidamento, i bilanci aggregati riflettono la situazione patrimoniale e finanziaria di un gruppo di società non legate tra di loro da un rapporto giuridico di partecipazione. Il bilancio aggre-

documento sia redatto quando un insieme di società è posseduto da un unico soggetto economico non tenuto a redigere il bilancio secondo i principi civilistici (o i Principi contabili internazionali).
Il Bilancio aggregato va redatto con le stesse tecniche del bilancio consolidato. Vanno pertanto elisi i risultati economico-finanziari delle operazioni compiute tra società rientranti nel perimetro del Bilancio Aggregato.

Per il Comune di Venezia la predisposizione del Bilancio Aggregato ha implicato l'espletamento di una serie di operazioni preliminari che ha comportato sia un'attività informativa e di sensibilizzazione al progetto presso le società controllate, sia un'attività di raccolta delle documentazioni necessarie, redatte secondo gli schemi definiti[10]. A queste operazioni ha fatto seguito la sistematizzazione e l'elaborazione delle informazioni raccolte, secondo modalità omogenee. Nello specifico, le varie fasi hanno comportato:

1) informazione alle controllate su contenuti e scopi del Progetto;
2) acquisizione dei dati dalle controllate[11];
3) aggregazione ed elisione dei dati;
4) redazione di Bilancio Aggregato e Prospetti di analisi economico-finanziaria.

Il Bilancio Aggregato è composto dal Conto Economico e dallo Stato Patrimoniale e per ogni voce viene indicata la parte in contropartita con il Comune di Venezia e quella con gli altri soggetti esterni al gruppo, non-

gato va redatto con le stesse tecniche usate per il bilancio consolidato. Il bilancio aggregato comporta quindi l'eliminazione di tutte le operazioni compiute tra le società aggregate, ivi compresi i profitti interni, ed in particolare quelli relativi alle giacenze di magazzino ed alle immobilizzazioni materiali. Non esistendo il problema dell'eliminazione delle partecipazioni all'interno dell'assieme aggregato, il patrimonio netto aggregato risulta dalla somma dei patrimoni netti delle singole società, al netto delle eliminazioni.

10 Ad esempio, a tutte le società è stato richiesto di suddividere ciascuna voce di Stato Patrimoniale e Conto Economico tra tre tipologie di soggetti controparte: Comune di Venezia, Società del gruppo e Società esterne al gruppo.

11 Sono state predisposte delle schede per la raccolta su file excel dei dati contabili delle società controllate, articolati in Conto Economico, Stato Patrimoniale e Rendiconto Finanziario, secondo gli schemi da esse già seguiti per la redazione del loro Bilancio, di norma ispirati ai principi contabili italiani.

ché il Rendiconto Finanziario. Sono stati inoltre elaborati alcuni prospetti di analisi economico-finanziaria, per evidenziare, a livello complessivo di Bilancio Aggregato, la formazione del reddito, la struttura patrimoniale, il fabbisogno finanziario e le sue modalità di copertura.

Nella tabelle che segue, sono riportate le entità che sono state coinvolte nella redazione del bilancio aggregato ed i relativi metodi di consolidamento adottati. In particolare, l'elenco comprende tutte le società direttamente controllate dal Comune di Venezia, ad eccezione della sola "Lido di Venezia - Eventi e congressi Spa", che per la sua limitata rilevanza può essere consolidata con il metodo del patrimonio netto.

Tabella 26. Bilancio aggregato del Comune di Venezia 2008: aree e metodi di consolidamento (*)

metodo integrale			metodo del patrimonio netto		
	% diretta	% indiretta			
ACTV	76,99		Lido di Venezia – Eventi e congressi Spa"(*)		
VERITAS	50,31				
IVE	97				
AMES	100				
ASM	100				
Edilvenezia/ insula	72,14				
PMV	78015				
Venezia spiaggie	51				
Venis	75,1		Informatica		

(*) per la sua limitata rilevanza può essere consolidata con il metodo del patrimonio netto.

Fonte: elaborazioni IFEL da Bilancio consolidato

Allegato/Approfondimento

a cura di *Alessandro Iadecola* e *Roberto Mostacci*,
CRESME Consulting

I meccanismi di finanziamento degli investimenti a supporto dei servizi pubblici locali

In via preliminare è doveroso, anche se il tema non è oggetto del presente capitolo, affermare che uno degli elementi che hanno contraddistinto negli ultimi anni la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata sicuramente l'instabilità del nucleo delle regole che ne hanno governato l'affidamento e la gestione. Tale mutevolezza, non ha sicuramente favorito un'efficiente ed economica attività di gestione operativa dei servizi pubblici locali, nonché un'efficace pianificazione degli investimenti per migliorare la qualità e la quantità dei servizi offerti ai cittadini.

Il principale oggetto della regolamentazione è stata l'autonomia degli Enti locali nell'esercizio della scelta dei modelli gestori e dei limiti ad essa imposti. Ossia l'equilibrio costituzionale tra la sfera di autonomia organizzativa riconosciuta in capo all'Ente locale e la tutela della concorrenza. Nel corso del tempo gli interventi normativi sono sembrati ispirati, alternativamente, all'estensione ovvero alla compressione dell'autonomia organizzativa degli Enti locali.

Capitolo 6.

Le principali dinamiche economico-finanziarie delle società di gestione dei servizi pubblici

Al fine di individuare un percorso possibile per adeguate modalità e innovativi meccanismi di finanziamento degli investimenti a supporto dei servizi pubblici locali, si ritiene necessario, in prima istanza, comprendere le caratteristiche della struttura patrimoniale, le dinamiche tra reddito e investimenti, e le principali linee di tendenza che hanno caratterizzato gli ultimi anni del settore dei servizi pubblici locali.

In tal senso, si è operata la scelta della lettura integrata di diverse fonti in aggiunta a quanto già elaborato nella parte I. In particolare sono state analizzate ed elaborate informazioni e dati provenienti da:

- i bilanci delle 7 società multi servizi quotate in borsa[1], partecipate direttamente o indirettamente da Comuni italiani, che alla fine dello scorso luglio avevano una capitalizzazione complessiva di oltre 6 miliardi di euro e che nel 2011 hanno avuto un fatturato totale di circa 19 miliardi di euro. Si tratta delle società A2a, Acea, Acegas-Aps, Acsm-Agam, Ascopiave, Hera ed Iren operanti principalmente nel setto-

1 Si sono raccolti ed elaborati per ciascuna società l'ultimo bilancio disponibile (il 2011 per tutte eccetto A2a) e quello più vicino all'anno 2004, per una comparazione con i dati dell'Osservatorio Confservizi. Ciò è stato possibile per le società Acea Ascopiave e Hera, per le altre a causa di fusioni ed incorporazioni non è stato possibile analizzare dati omogenei per quell'anno, quindi si è fatto operato sui bilanci disponibili e quindi il 2007 per A2a, il 2005 per Acegas Aps, il 2009 Acsm-Agam e il 2006 per Iren (pro-forma)

re energetico, idrico, ambientale e degli altri servizi di pubblica utilità (telecomunicazioni, illuminazione pubblica, servizi semaforici, facility management). In appendice si riportano le principali informazioni di tali società;

• i bilanci, le note integrative e le relazioni sulla gestione relativi agli anni 2004 e 2010 di complessive 45 aziende (pubbliche, miste e private) scelte in modo omogeneo dal punto di vista geografico e dimensionale provenienti dalla banca dati di Infocamere-Telemaco, operanti nei settori:

- del trasporto pubblico locale -TPL- (27 aziende) che hanno raggiunto un fatturato complessivo nel 2010 di 4,2 miliardi di euro e hanno fatturato servizi per 825 milioni di Km TPL;
- il ciclo idrico integrato (18 aziende) che hanno complessivamente avuto 2 miliardi di euro di fatturato per 1,6 miliardi di mc di acqua fatturata. In appendice, si trova un elenco con le loro principali caratteristiche.

• l'Osservatorio economico–finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi (Asstra-Federambiente-Federutility) promosso da Unicredit e realizzato da Nomisma che si fonda sui principali dati contabili di comparto per il periodo 2004-2010 delle circa 1.000 imprese aderenti alle associazioni e che fotografa la consistenza economica del comparto, il posizionamento nell'economia nazionale e le principali dinamiche di crescita intervenute a livello aggregato, nelle diverse aree del Paese e nei singoli settori[2].

---

2 Secondo l'"Osservatorio economico–finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi" si cita testualmente "a livello nazionale, nel 2009 le local utilities associate a Confservizi rappresentano il 2,3% del PIL nazionale. Nonostante il peso circoscritto nell'economia nazionale, dal confronto tra le serie storiche dei risultati economici delle imprese pubbliche con l'andamento del valore della produzione nazionale, emergono chiari segnali legati al carattere anticiclico dei servizi pubblici locale e al tipico ruolo di stabilizzazione prodotto sul sistema economico. Osservando, infatti, i numeri indici relativi al 2010 (con il 2004 posto pari a 100) si nota che il fatturato delle local utilities raggiunge nel 2010 un indice pari a 172, mentre il valore della produzione nazionale si attesta a 111 nello stesso anno. La minore esposizione del comparto dei servizi pubblici alle variazioni dei cicli economici è imputabile a diversi fattori tra i quali: a) le dinamiche di espansione delle attività .....; b) le caratteristiche dei servizi di pubblica utilità che possono contare su una domanda rigida; c) la struttura patrimoniale delle imprese composta soprattutto da impieghi produttivi che ridimensionano notevolmente i fenomeni speculativi".

Dall'analisi dei dati, complessivi e puntuali, emergono con grande chiarezza alcuni elementi comuni delle dinamiche economico-finanziarie delle società (pubbliche, miste e private indifferentemente) che confermano le tendenze generali che hanno caratterizzato la finanziarizzazione dell'economia degli ultimi anni:

- l'incremento delle attività correnti, ossia degli investimenti in immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie;
- l'incremento dell'indebitamento nei confronti del sistema finanziario;
- la crescita dei ricavi aziendali a tassi superiori alla crescita nazionale e all'inflazione;
- il cambiamento dei pesi delle voci di costo all'interno del conto economico con l'incremento dell'incidenza degli oneri finanziari;
- il deterioramento della qualità della struttura economico-patrimoniale con la riduzione della patrimonializzazione delle società;
- gli elevati rendimenti del capitale investito nelle società del ciclo idrico integrato.

6.1. Incremento degli investimenti

Nei periodi considerati si è assistito ad un incremento dei valori relativi alle immobilizzazioni nei bilanci societari[3]. Basandoci esclusivamente sulla lettura dei documenti di bilancio (nota integrativa, relazione sulla gestione, verbale delle assemblee, del collegio sindacale e documento della società di revisione) non è stato possibile verificare e classificare la tipologia degli investimenti se non attraverso le classiche voci presenti nei bilanci che però non focalizzano con puntualità il particolare interesse delle nostre riflessioni.

Infatti, come si vedrà nel capitolo successivo, molte informazioni sulle quali si dovrebbero fondare le assunzioni per addivenire alle scelte degli

3 In realtà l'incremento si è avuto più nelle immobilizzazioni immateriali rispetto a quelle materiali, ma questo è dovuto all'applicazione del principio contabile FRIC 12, che a partire dal 1 gennaio 2010 ha introdotto nuove modalità di valutazione e di allocazione contabile delle concessioni per l'esercizio di servizi pubblici o lo sfruttamento di beni pubblici

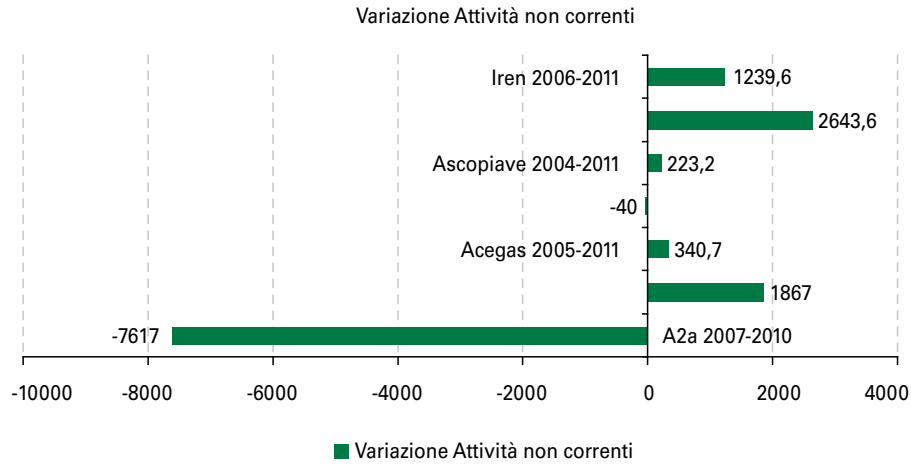
investimenti nelle aziende in generale, e a maggior ragione in quelle che si occupano della gestione dei servizi pubblici locali, non sono presenti. Quindi è di estrema difficoltà comprendere se la tipologia, la quantità e la qualità degli investimenti effettuati hanno ottenuto, se e in quale misura, i risultati attesi. Ossia se lo sforzo finanziario ha agito sugli elementi di breve, medio e lungo termine che più interessano un'azienda che si occupa di servizi pubblici locali: la quantità dei soggetti utilizzatori del servizio, la qualità del servizio, la soddisfazione dei bisogni degli utilizzatori, l'efficienza dell'attività di erogazione.

Tutto il sistema contabile valutativo regolato dalle normative civilistiche è orientato a comprendere, in particolare, la profittabilità del denaro investito (ROE, return on equity) e la creazione di valore per gli investitori, e soprattutto se la società è quotata in borsa, le performance del titolo nel breve termine.

Elementi questi, che occorre ammettere, dal punto di vista degli obiettivi generali, mal si abbinano con quelli sottesi all'erogazione dei servizi pubblici essenziali.

Il notevole incremento quantitativo degli investimenti degli ultimi anni, è dimostrato dai dati provenienti dell'analisi dei bilanci delle società quotate. Le quali in molti casi hanno assunto dimensioni e modalità organizzative tipiche di industrie che nulla hanno più a vedere con logiche da servizio pubblico locale. Salvo A2a, che subito dopo la quotazione in borsa avvenuta nel 2007 ha provveduto allo scorporo di alcune attività, è presente un saldo positivo della voce Attività Non Correnti nei due periodi considerati, come si mostra nel grafico 1, evidenziando pertanto un incremento di valore nonostante esse siano valutate al netto degli ammortamenti che anno dopo anno ne hanno ridotto il valore stesso.

Grafico 1. Variazione delle Attività non correnti società multi servizio quotate nei periodi considerati



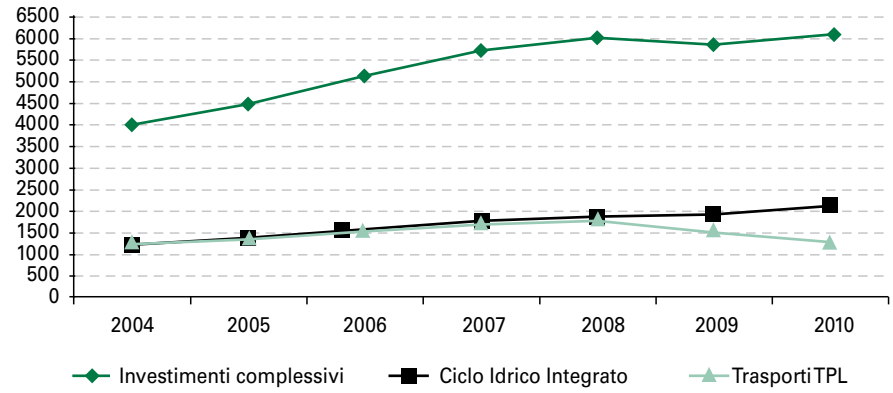
Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende (dati in milioni di euro)

Tale notevole incremento degli investimenti è confermato anche dalle analisi dell'Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici delle aziende aderenti a Confservizi. Infatti risulta che dal 2004 al 2010 l'intero universo delle società dell'associazione abbia effettuato investimenti per complessivi 37,1 miliardi di euro, mentre quelle del ciclo idrico integrato 11,7 e quello dei trasporti TPL 10,2 miliardi di euro rispettivamente con l'andamento annuale che viene illustrato nel grafico 2.

Occorre sottolineare che gli investimenti complessivi del 2010 rispetto a quelli del 2004 sono incrementati del 52,3% con un rallentamento evidente a partire dal 2008, mentre quelli del settore idrico del 72,5% e del TPL del 4,4 (in questo caso si tratterebbe di un'ampia flessione tenendo conto anche dell'inflazione del periodo 2004-2010 pari ad un tasso del 15,6% come rilevato dall'ISTAT)[4].

4 Fonte ISTAT

Grafico 2. Andamento degli investimenti società aderenti Confservizi



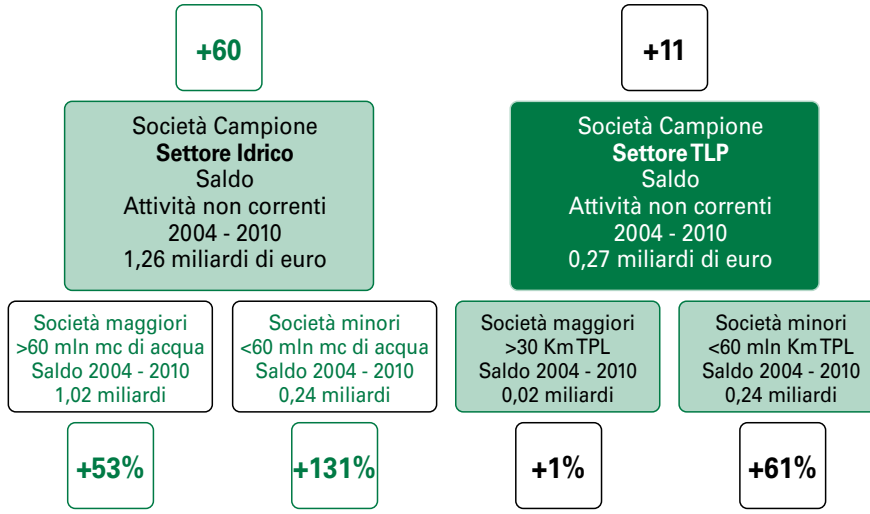
Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi (milioni di euro)

Tali dati di crescita complessiva degli investimenti sono confermati anche dall'analisi dei bilanci delle società campione dei due settori di interesse. Sono altresì confermati i minori investimenti in TPL (+11%) rispetto a quelli del settore idrico (+60%)[5].

Emerge dalla verifica di questi dati un aspetto particolarmente interessante: le aziende con maggiori volumi, sia di acqua erogata, sia di chilometri di trasporto pubblico locale percorsi (KM TPL), (dei grandi centri urbani) in questi ultimi anni hanno avuto una propensione minore agli investimenti rispetto alle aziende di minori dimensioni (città di Provincia), come è evidente nel grafico 3.

5 Si ribadisce che si tratta della differenza tra i saldi degli anni 2011 e 2004 della voce di bilancio Attività Non Correnti che come è già ricordato, include le Immobilizzazione immateriali, materiali e finanziarie (quindi gli investimenti), ma il saldo è al netto del fondo ammortamenti, pertanto gli investimenti del periodo (costo storico) saranno presumibilmente maggiori a causa della riduzione annuale degli ammortamenti che risulta di difficile e complessa ricostruzione

Grafico 3. Saldo Attività Non Correnti (bilanci 2004 e 2010) società campione settore idrico e TPL



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Bilanci tratti dal data base Infocamere-Telemaco

6.2. Incremento del debito nei confronti del sistema finanziario

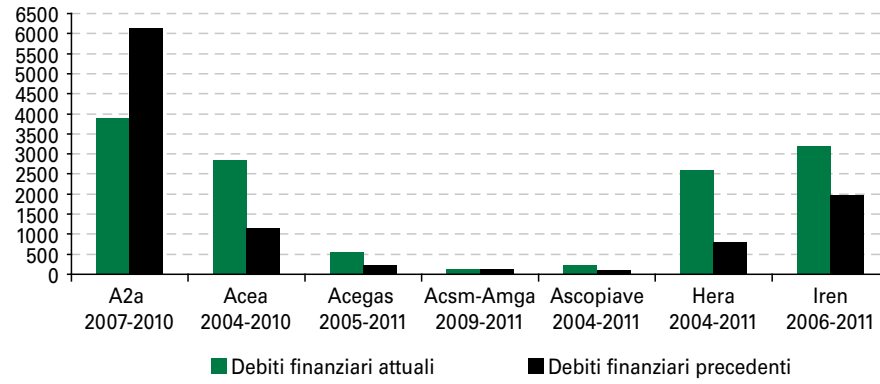
Come per gli investimenti, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una forte crescita dell'indebitamento presso il sistema finanziario delle aziende oggetto di analisi.

Esclusa la società A2A[6], l'indebitamento delle 6 società quotate è cresciuto di 5,2 miliardi di euro con un incremento del 118% rispetto al periodo precedente. Nello specifico sono incrementate di 4,2 miliardi (+141%) le passività non correnti (quelle di medio lungo termine) e di 1 miliardo quelle a breve (+71%).

6 Si ribadisce che la società A2a nel periodo che va dalla quotazione (2007) al 2010 ha subito uno scorporo che ne ha ridotto fortemente l'attivo patrimoniale e di conseguenza l'indebitamento, in realtà, in misura molto meno che proporzionale.

Il grafico che segue mostra l'andamento delle passività finanziarie complessive nel periodo considerato per ciascuna azienda quotata[7]. Presenta un notevole incremento del debito finanziario la società Acea che supera i 2,8 miliardi di euro nel 2011 rispetto 1,1 miliardi del 2004, Hera il cui indebitamento con le banche si attesta intorno ai 2,5 miliardi contro i circa 800 milioni del 2004 e Iren che nel 2011 arriva a 3,2 miliardi rispetto a circa 2 miliardi del 2006 (valore delle singole società ante fusione).

Grafico 4. Debiti Finanziari delle società quotate nei periodi considerati



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende (dati in milioni di euro)

L'Osservatorio di Confeservizi non tratta il tema dell'indebitamento o ancor meglio si focalizza esclusivamente sul conto economico e non presenta dati di tipo patrimoniale.

Mentre dall'analisi dei bilanci del campione delle società del settore idrico eTPL emerge una tendenza comune a quella delle società quotate solo nelle aziende di minori dimensioni.

7 Si precisa che l'analisi dei bilanci non è stata completamente omogenea per tutte le società a causa dei diversi momenti nei quali esse si sono conformate all'attuale configurazione aziendale (fusioni, scorpori, conferimenti, ecc..).

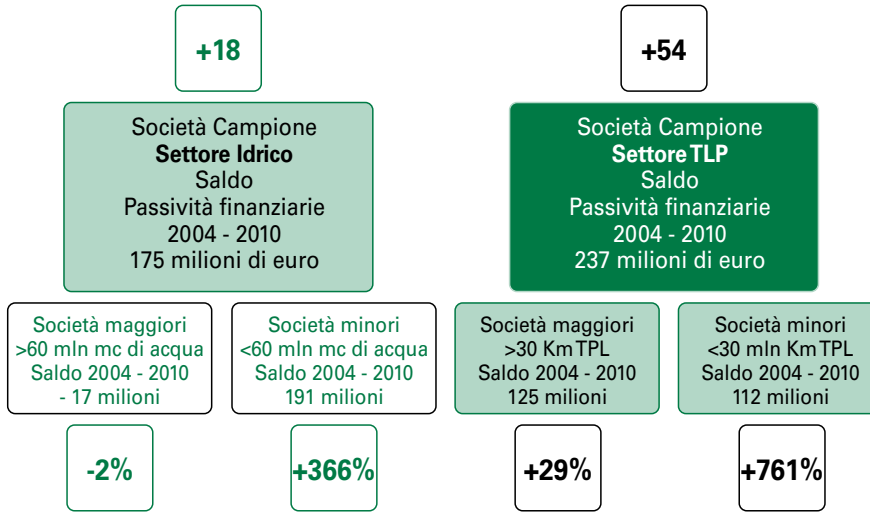
Nel settore idrico la crescita dell'indebitamento verso il sistema finanziario è stata complessivamente contenuta, 175 milioni di euro (+18%), addirittura per le aziende di grandi dimensioni l'indebitamento è diminuito, ma in quelle minori essa ha avuto una crescita vertiginosa (+366%) per 191 milioni di euro, come si evince dal grafico 5.

Del resto, si era già notato precedentemente che proprio le società di minori dimensioni, sia nel settore idrico sia in quello TPL sono state quelle che hanno realizzato i maggiori investimenti in proporzione alle loro capacità.
Occorre però sottolineare che nel 2004 era presente una notevole liquidità per circa 401 milioni di euro. Denaro in cassa, spesso investito sul mercato finanziario che dava diritto a notevoli proventi finanziari riscontrabili nei conti economici aziendali. Attualmente questa liquidità si è sostanzialmente dimezzata, ma ancora esiste per 225 milioni di euro nelle casse delle aziende considerate[8].

Nel settore TPL l'incremento è stato complessivamente di 237 milioni di euro (+54%) e anche qui, con le medesime considerazioni effettuate per le società minori del settore idrico, esse sono quelle che hanno incrementato notevolmente il loro debito nei confronti del sistema bancario (+761%) rispetto al 2004 per un valore pari a 112 milioni di euro. Anche in questo settore, anche se di minore impatto, esiste il fenomeno della liquidità in cassa con le medesime caratteristiche delle società del settore idrico.

8 Il solo Acquedotto Pugliese nel 2004 aveva in cassa oltre 270 milioni di euro (frutto tra l'altro dell'emissione di obbligazioni per 250 milioni) e nel bilancio del 2010 ne figurano ancora 86 nonostante i notevoli investimenti effettuati nel periodo, anche se occorre evidenziare che nei confronti del sistema finanziario sono presenti esposizioni per ulteriori 300 milioni di euro in aggiunta al prestito obbligazionario ancora interamente da restituire.

Grafico 5. Saldo Passività Finanziarie (bilanci 2004 e 2010) società campione settore idrico e TPL



Fonte: elaborazione CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal data base Infocamere-Telemaco

6.3. La crescita accelerata dei ricavi aziendali

È stato da più parti evidenziato che negli ultimi anni si è assistito ad un incremento complessivo delle tariffe dei servizi pubblici locali(9) ben oltre la soglia del tasso di inflazione registrato dall'ISTAT. Questi elementi trovano

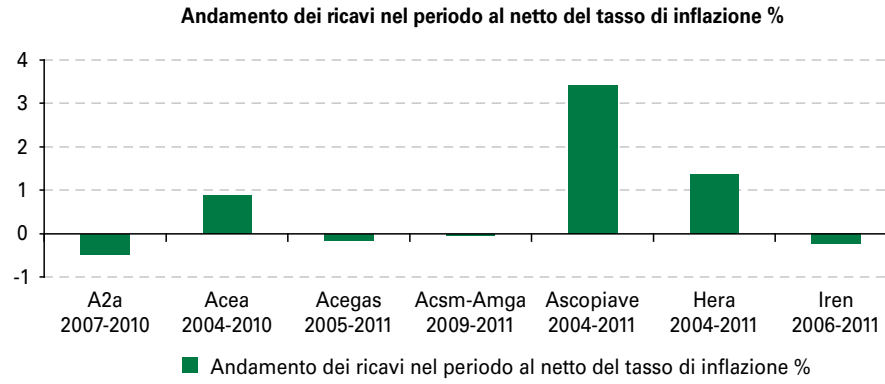
9 Di seguito si riporta una tabella sull'evoluzione delle principali tariffe dei servizi pubblici nell'ultimo decennio

	2000/2011 (*)		*2000/2011 (*)*
Acqua potabile (**)	*+70,2*	*Trasporti ferroviari*	*+53,2*
Rifiuti urbani	*+61,0*	*Pedaggi autostradali (**)*	*+49,1*
Gas	*+43,3*	*Servizi postali*	*+30,4*
Trasporti urbani (**)	*+39,5*	*Servizi telefonici*	*-11,0*
Energia elettrica	*+26,2*		

Fonte: Ufficio Studi CGIA di Mestre su dati Istat (*) Per il 2011 si considera la media degli indici relativi ai primi 10 mesi dell'anno (gen-ott 2011).(**) Si fa presente che per le voci acqua potabile, pedaggi autostradali e trasporti urbani - causa dei cambiamenti nella rilevazione da parte dell'ISTAT (nel 2011) - le variazioni dei prezzi sono state calcolate riconducendo le voci in questione a quelle più direttamente confrontabili (rispettivamente fornitura acqua, pedaggi e parchimetri, trasporti urbani multimodali).

evidenza anche nell'esplosione dei ricavi delle società che erogano servizi pubblici, sia nel campione puntualmente analizzato dei settori idrici e del TPL, sia nelle aziende dell'Osservatorio Confservizi, sia nelle aziende quotate. Quest'ultime probabilmente hanno incrementato i loro ricavi per motivi ulteriori: capacità di aggregazione e di incremento dimensionale (fusioni e incorporazioni), e incremento di quote sul mercato in Italia e all'estero. Infatti, i ricavi delle società multi servizio quotate, salvo alcuni casi in calo, dovuti a scorpori sopravvenuti (A2A, Iren), sono incrementati, con vette che superano il 300% rispetto al periodo precedente (Ascopiave).

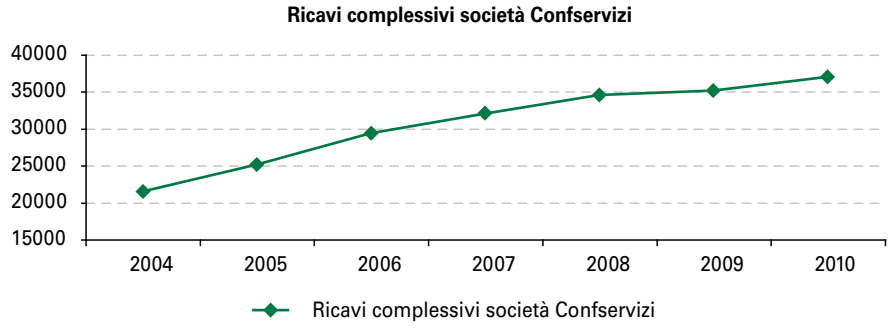
Grafico 6. Saldo dei ricavi delle società quotate al netto del tasso di inflazione nei periodi considerati



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

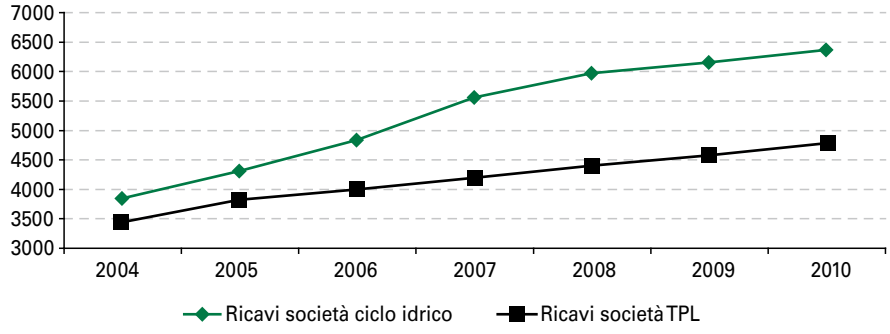
Anche dalle analisi dell'Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici delle aziende aderenti a Confservizi, come è evidente dai grafici 8 e 9, risulta che dal 2004 al 2010 i ricavi complessivi del loro campione hanno incrementato i ricavi del 72%. Per le aziende del settore idrico tale percentuale si attesta al 66%, mentre in misura ridotta risulta l'incremento delle aziende del settore TPL (+39%), comunque ben al di sopra del 15,6% registrato dall'ISTAT come incremento del costo della vita.

Grafico 7. Andamento dei ricavi complessivi società Confservizi



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi (milioni di euro)

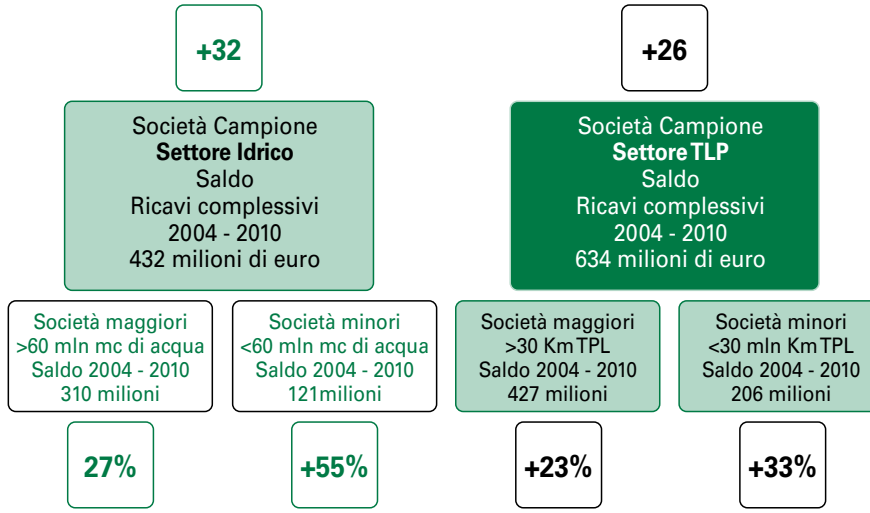
Grafico 8. Andamento ricavi complessivi società settore Idrico e TPL aderenti a Confservizi



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi (milioni di euro)

Alla stessa stregua delle altre fonti, anche lo studio dei bilanci delle singole aziende del settore idrico e TPL porta alla medesima conclusione. I ricavi totali delle società nel periodo considerato sono incrementati in misura nettamente superiore al tasso di inflazione rilevato, il 32% per il settore idrico e il 26% per quello TPL, anche in questo caso con incrementi maggiori a favore delle società di minori dimensioni in entrambi i settori, anche se in misura diversa, come si legge nel grafico 10.

Grafico 9. Comparazione dati sui ricavi complessivi società campione settore idrico e TPL (2004-2010)



Fonte: elaborazione CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal data base Infocamere-Telemaco

Ma occorre sottolineare che tale dato assume un significato poco rilevante sia se si intendono comprendere le dinamiche delle prestazioni della gestione delle aziende, sia se si intende comprendere il peso economico del servizio sulle spalle dei cittadini e della fiscalità generale.

Infatti sono ricomprese nella voce ricavi sia le tariffe pagate, sia i contributi in conto esercizio o in conto investimenti erogati dai diversi organismi pubblici, sia i corrispettivi per servizi effettuati e determinate categorie di persone attraverso i Comuni o offerti sul mercato. Solo un lavoro di "scavo" tra le righe dei documenti contabili consente di illuminare le dinamiche di comportamento e di comprendere meglio i fatti. Ma su questi aspetti si tornerà nel capitolo successivo.

In questo fase ci si limiterà a puntualizzare che l'incremento della voce ricavi totali di per sé non è un dato particolarmente significante circa l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei servizi pubblici locali.

6.4. Il cambiamento dei pesi delle voci di costo all'interno del conto economico

L'effetto della crescita dei ricavi degli ultimi anni, unito all'incremento degli investimenti e dell'indebitamento presso il mercato finanziario, ha prodotto una diversa allocazione delle voci di costo all'interno del conto economico.
Analizzando il conto economico degli ultimi anni delle società quotate, si veda la tabella 1, emerge che sono fortemente incrementati i costi per gli oneri finanziari (+504%) e per gli ammortamenti (+147%) a fronte di una riduzione dei profitti finali (-57%) .

Tabella 1. Confronto delle strutture del conto economico delle società quotate

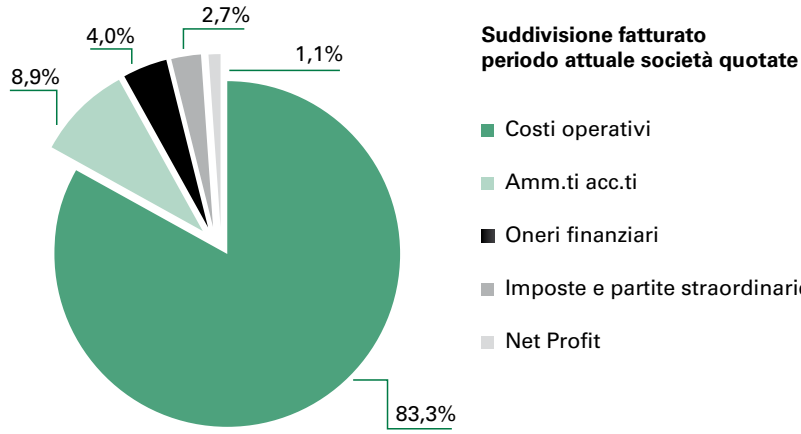
	Periodo attuale	Periodo precedente	Differenze V.A.	Differenze %
Totale Ricavi	12.804	8.180	4.623	56,5%
Costi operativi	10.659	7.040	3.620	51,4%
Ebitda margin	2.144	1.141	1.004	88,0%
Amm.ti acc.ti	1.141	461	680	147,4%
Ebit Margin	1.003	679	324	47,7%
Oneri finanziari	515	85	429	504,5%
Ebt margin	488	594	-106	-17,8%
Imposte e partite straordinarie	-345	-258	-87	33,9%
Net Profit	143	337	-193	-57,4%

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

Ma soprattutto operando una suddivisione percentuale del fatturato si comprende, guardando i due grafici sottostanti, che in questi anni è intervenuto un cambiamento strutturale del conto economico e quindi delle modalità nelle quali le società quotate multi servizio si sono comportate, che in sintesi potrebbe essere così definito:
" - costi operativi, - occupazione diretta + servizi esterni + ammortamenti + oneri finanziari – marginalità finale per gli azionisti".

Infatti rispetto alla situazione degli anni precedenti, la riduzione dell'incidenza dei costi operativi di produzione sul fatturato totale scende del 2,8% (86,1% contro il 83,3%) è un sinonimo certamente di incremento dei ricavi (seppur in presenza di una domanda poco elastica e un fabbisogno crescente, in un regime di monopolio con prezzi concordati) e di miglioramento dell'efficienza gestionale attraverso la riduzione dei costi operativi necessari per l'esecuzione dei servizi[10], i quali anziché trasformarsi in rafforzamento e stabilizzazione della struttura patrimoniale aziendale, sono stati convogliati verso il pagamento del servizio del debito (oneri finanziari che dall'1% sono arrivati ad incidere fino al 4% del fatturato, da 85 a 515 milioni di euro) contratto per finanziare con tassi e strumenti del mercato finanziario internazionale (presenza anche di strumenti derivati per la copertura dei rischi di tasso) gli investimenti infrastrutturali per la collettività.

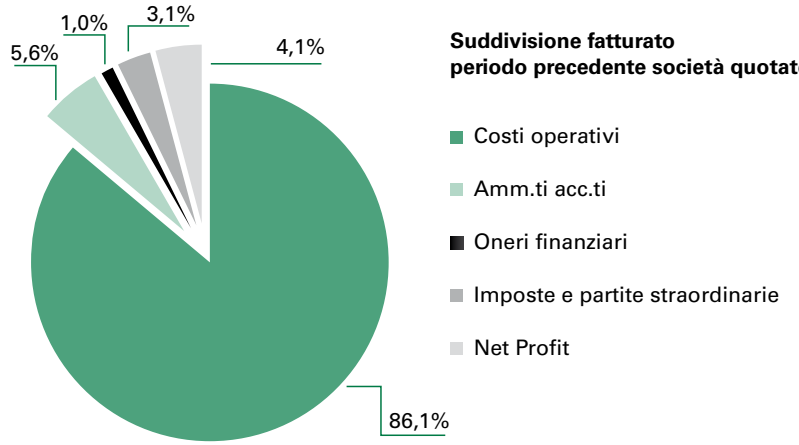
Grafico 10. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società quotate (anno 2011)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

10 Aspetti sui quali si intende tornare al fine di comprenderne l'effettivo significato nella realtà dei servizi pubblici locali allorquando gli incrementi dei ricavi significano incrementi delle tariffe a carico dei cittadini o di contributi a carico della fiscalità generale o quando incremento dell'efficienza non significhi solo riduzione degli sprechi e l'improduttività del lavoro, ma significhi anche riduzione costante delle ore uomo e precarizzazione del lavoro.

Grafico 11. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società quotate (anni precedenti)

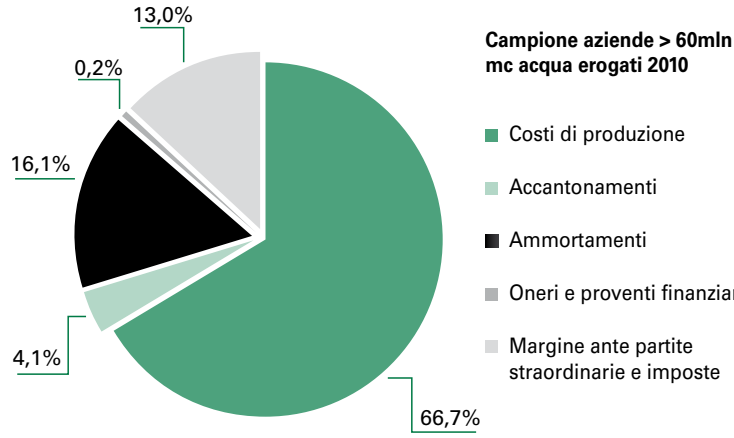


Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

Per quanto riguarda il campione di aziende del settore idrico, (grafici 12 e 13) la tendenza per le aziende di maggiori dimensioni è orientata certamente alla riduzione dell'incidenza dei costi operativi[11], ma in questo caso tale disponibilità non è convogliata sull'incremento degli ammortamenti e accantonamenti e neanche sugli oneri finanziari, ma paradossalmente, nei maggiori centri urbani dove è presente una più elevata sensibilità al tema dell'"acqua bene comune", verso l'incremento "scandaloso" dei profitti. Infatti il settore idrico è quello che consente stabilmente maggiori profitti, il 13% dei ricavi.

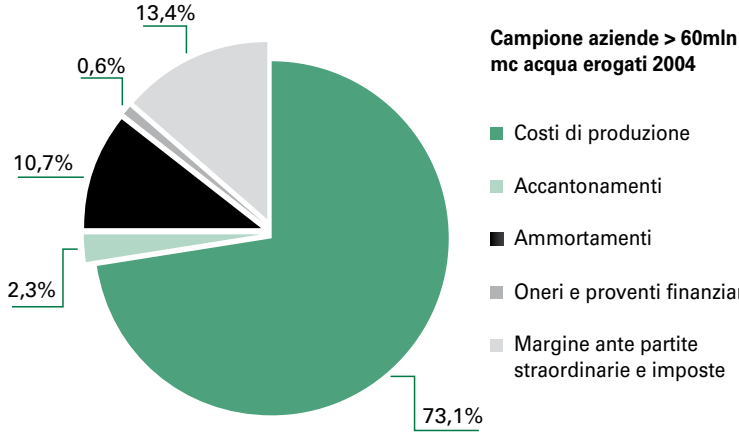
11 Rispetto a tale fenomeno valgono le medesime considerazioni fatte per le società quotate nella nota 9

Grafico 12. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società di maggiori dimensioni campione Idrico (2010)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Grafico 13. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società di maggiori dimensioni campione Idrico (2004)

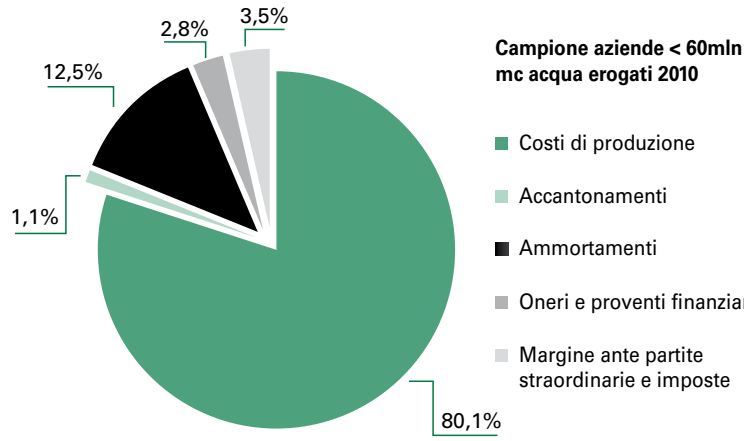


Fonte: elaborazione CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Le aziende idriche di minori dimensioni, che non gestiscono gli ATO delle grandi città, seguono sempre la medesima tendenza generale di spostamento della spesa dai costi di produzione agli ammortamenti in misura maggiore e agli oneri finanziari in misura minore. Ma è la struttura generale che cambia completamente rispetto a quella delle aziende di grandi dimensione, si veda grafico 14 e 15.

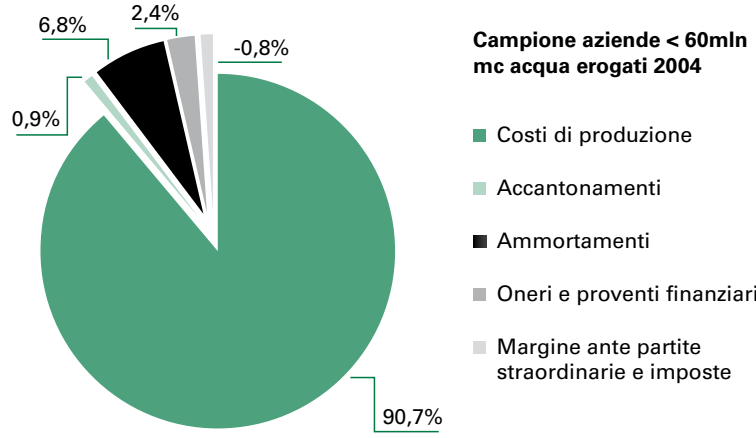
I profitti sono nettamente inferiori e nel 2010 sono stati pari al 3,5% del fatturato contro il 13% delle società dei grandi centri urbani.

Grafico 14. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società di minori dimensioni campione Idrico (2010)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Grafico 15. Suddivisione conto economico (ricavi =100) società di minori dimensioni campione Idrico (2004)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Nelle società del settore TPL la tendenza cambia.
Innanzitutto i miglioramenti dei costi di produzione (con le medesime considerazioni sui ricavi e sui costi) sono nettamente meno sensibili (1,8%) rispetto al settore idrico. Gli ammortamenti sono in calo, segno dei pochi investimenti nel settore e dell'invecchiamento del parco mezzi, quindi i miglioramenti sono andati tutti verso l'equilibrio economico che paradossalmente viene raggiunto nel 2010 grazie alla presenza dei proventi finanziari derivanti dagli investimenti finanziari delle liquidità a disposizione come si nota nelle tabelle 2-3-4 di seguito riportate. Si tratta di un fenomeno assai particolare, maggiormente accentuato nelle aziende di grandi dimensioni (ad es. ATM di Milano, COTRAL di Roma, ATC di Bologna, ATV di Verona e ATAP di Pordenone).

Tabella 2. Suddivisione conto economico (ricavi=100) società campione TPL (2010 e 2004)

	tutto il campione aziende TPL		
	2010	**2004**	
RICAVI TOTALI	100,0%	100,0%	
Totale costi di produzione	-90,0%	-91,8%	-1,8%
Margine Operativo Lordo (EBITDA)	10,0%	8,2%	1,8%
Accantonamenti	-1,5%	-2,0%	-0,5%
Ammortamenti	-8,8%	-9,9%	-1,1%
Margine Operativo Netto (EBIT)	-0,3%	-3,8%	3,5%
Oneri e proventi finanziari	0,6%	0,5%	0,0%
Margine ante partite straordinarie	0,3%	-3,2%	3,5%

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Tabella 3. Suddivisione conto economico (ricavi=100) società maggiori dimensioni campione TPL (2010 e 2004)

	campione aziende TPL > 30mln KM		
	2010	**2004**	
RICAVI TOTALI	100,0%	100,0%	
Totale costi di produzione	-90,1%	-92,5%	-2,5%
Margine Operativo Lordo (EBITDA)	9,9%	7,5%	2,5%
Accantonamenti	-1,8%	-2,5%	-0,7%
Ammortamenti	-9,0%	-10,2%	-1,2%
Margine Operativo Netto (EBIT)	-0,8%	-5,2%	4,4%
Oneri e proventi finanziari	0,9%	0,4%	0,5%
Margine ante partite straordinarie	0,1%	-4,7%	4,8%

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Tabella 4. Suddivisione conto economico (ricavi=100) società minori dimensioni campione TPL (2010 e 2004)

	campione aziende TPL <30mln KM		
	2010	**2004**	
RICAVI TOTALI	100,0%	100,0%	
Totale costi di produzione	89,9%	89,8%	0,1%
Margine Operativo Lordo (EBITDA)	10,1%	10,2%	-0,1%
Accantonamenti	0,7%	0,5%	0,2%
Ammortamenti	8,3%	9,3%	-1,0%
Margine Operativo Netto (EBIT)	1,2%	0,5%	0,7%
Oneri e proventi finanziari	0,4%	0,8%	-0,5%
Margine ante partite straordinarie	0,8%	1,3%	-0,5%

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

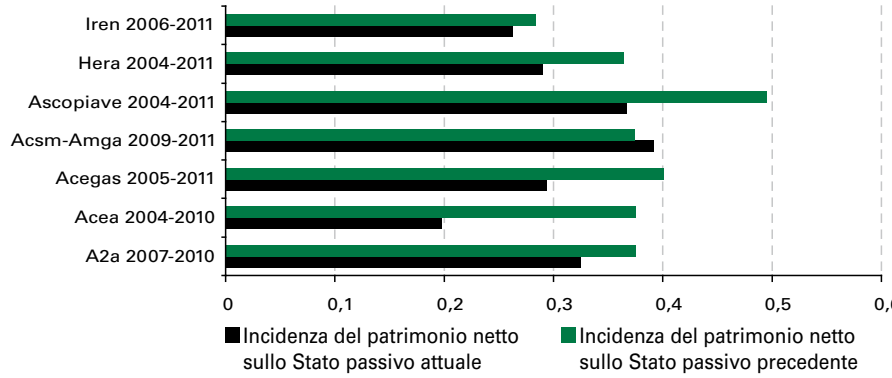
6.5. Il deterioramento della struttura economico-patrimoniale

L'incremento dell'indebitamento descritto precedentemente, dovuto solo in parte agli investimenti in attività non correnti, e lo spostamento della marginalità verso gli ammortamenti e gli oneri finanziari, ha prodotto in particolare nelle società quotate il deterioramento della solidità della struttura patrimoniale.

In altre parole si potrebbe sintetizzare che aziende precedentemente compatte e ben patrimonializzate, una volta quotate, incrementata la dimensione e il fatturato con fusioni e incorporazioni si sono trasformate in colossi dai piedi di argilla.

La riduzione dell'incidenza del Patrimonio Netto aziendale sul passivo totale è evidente nel grafico 16. In alcuni casi preoccupante: Acea dal 37,5% del 2004 è arrivata al 19,8% del 2010, Ascopiave dal 49,5% al 36,7% e Acegas Aps dal 40,1% al 29,4%.

Grafico 16. Comparazione incidenza del Patrimonio Netto sul Totale Passivo società quotate



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

Il rapporto Net Debt/Equity[12] è cresciuto nel periodo considerato, si veda grafico 17, anche in doppia cifra. Vicino al 300% per ACEA al 150% per Acegas al 100% per Hera.

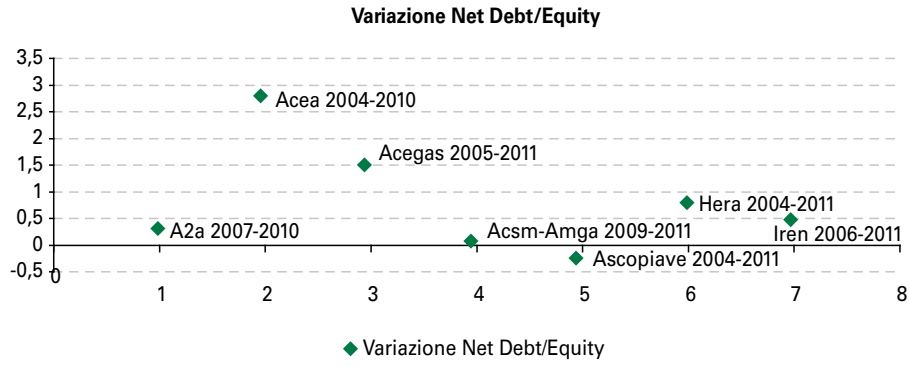
12 Il net debt/equity ratio misura il grado di copertura degli investimenti con il proprio patrimonio netto:

- ***se il net debt/equity è maggiore di 1**, significa che l'indebitamento supera il patrimonio netto e quindi viene messa in dubbio la sostenibilità di questo debito, in generale indica una situazione di maggiore rischiosità e disequilibrio;*
- ***se il net debt/equity è compreso tra 0 e 1 (quindi positivo ma minore di 1)**, significa che il patrimonio netto supera l'indebitamento, che quindi è presente, ma in linea di massima sostenibile;*
- ***se il net debt/equity è compreso tra 0 e -1 (quindi negativo ma maggiore di -1)**, significa che non c'è indebitamento finanziario (quindi la Posizione Finanziaria Netta è positiva) e in generale è sintomo di ottima salute aziendale, ma anche di una società che al momento non investe, è sostanzialmente in stand by;*
- ***valori estremi del debt/equity, quindi superiore a 2 o inferiori a -1, in linea di massima appartengono ad aziende in situazione molto critica**, perché nel primo caso indicano una società a rischio fallimento (>2), nel secondo caso una che sta investendo pochissimo e quindi con poche prospettive di crescita (<1)*

Il net debt/equity è dato dal rapporto:

$$\frac{\text{(Pass. Correnti + Pass. Non Correnti - Attività Correnti)}}{\text{Patrimonio Netto}}$$

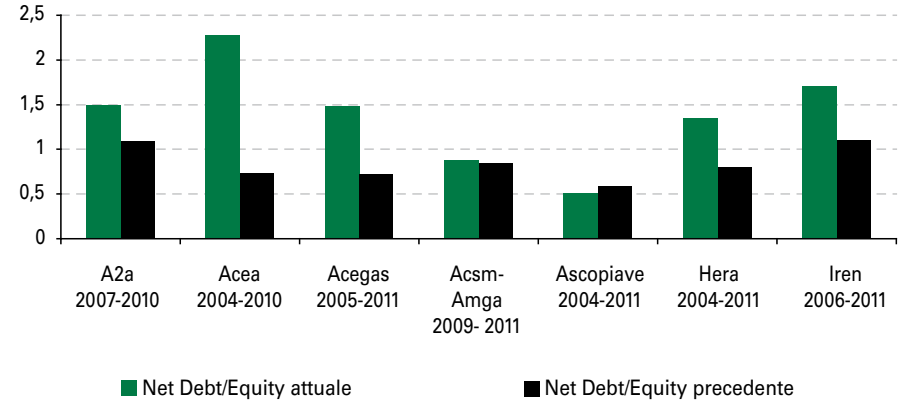
Grafico 17. Variazione indice Net Debt/Equity società quotate



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

Tale indicatore sta raggiungendo per molte società la pericolosa soglia del valore 2, si veda grafico 18, anzi nel caso di Acea esso è divenuto un valore molto critico arrivando a 2,5 come evidente nei commenti esplicativi ai valori dell'indicatore riportati nella nota 13.

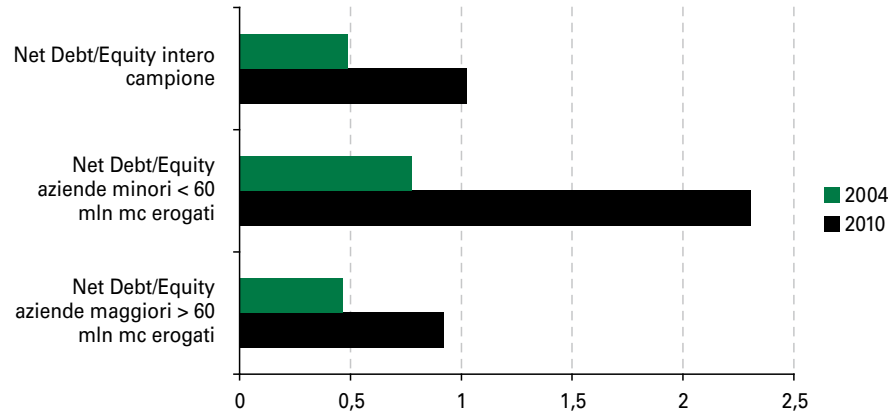
Grafico 18. Comparazione indice Net Debt/Equity società quotate



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dai siti web delle aziende

Per quanto riguarda le società del comparto idrico del campione selezionato dal data base dei bilanci Infocamere-Telemaco, l'indicatore è crescente, quindi la tendenza all'indebitamento è presente, ma è nella norma per quando riguarda il campione di imprese nel suo complesso, ma per quanto riguarda le aziende di minori dimensioni in generale, gli investimenti effettuati stanno portando ad un grave deterioramento della struttura patrimoniale, il rapporto Net Debt/Equity dell'intero campione da un valore notevolmente inferiore a 1 del 2004 è arrivato alla soglia critica del 2,31 nel 2010, si veda il grafico 19.

Grafico 19. Indice Net Debt/Equity società campione settore Idrico



Fonte: Elaborazione CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Ovviamente all'interno del campione emergono differenze e in alcuni casi notevoli, ad esempio l'Acquedotto Pugliese presenta nel 2010 un valore di 2,28, mentre l'Acea Ato 5 (ATO di Frosinone) 32,13 e per comprendere le criticità, occorrerebbe andare ad analizzare in maggiore profondità le singole situazioni.

A conferma di quanto scritto, ci sono realtà di tipo privato, che considerare positive o negative è in funzione dall'angolo di visuale dal quale si osservano, che è interessante evidenziare:

• la società Acqualatina (gruppo privato) che gestisce l'ATO di Latina, la quale avendo la più alta tariffa di vendita dell'acqua (+90,4% rispetto al campione)[13] e una marginalità superiore alle altre aziende (+50%) rispetto alle società che erogano volumi < 30 milioni di mc, ha un indicatore Net Debt/Equity di 4,6 nel 2010 al quale corrisponde un ROE, ossia un rendimento annuo del patrimonio netto-capitale proprio (equity), del 28%, superiore del 130% a quello di per sé elevato del campione di società (12%). In sintesi: Acqualatina con capitali presi in modo abbondante dal sistema finanziario per effettuare gli investimenti richiesti dalle ATO e con tariffe elevate, ottiene prestazioni "meravigliose" dal punto di visto economico (marginalità) e finanziario (ROE) pur essendo sovraesposta in modo pericoloso dal punto di vista debitorio o, leggendolo in modo opposto, essendo altamente sottocapitalizzata;
• la società Acquacampania (gruppo ENI) la cui attività è lo svolgimento per conto della Regione Campania della vendita all'ingrosso dell'acqua agli acquedotti della Regione e in particolare alla ARIN (oggi ABC) di Napoli. Infatti pur avendo una marginalità in linea con il campione, pur in presenza di tariffe inferiori al campione stesso, giustificate però, dalla vendita all'ingrosso dell'acqua agli altri Comuni campani e non direttamente ai cittadini, ha un ROE "strabiliante" del 68% l'anno e un Net Debt/Equity addirittura negativo (-0,43) che significa azienda in ottima salute che investe poco o niente, cresce poco ma guadagna molto. In sintesi: ogni anno la società dell'ENI utilizza le fonti di approvvigionamento pubbliche, paga un canone di concessione alla Regione Campania (20milioni di euro), lo vende ai Comuni senza alcun tipo di rischio (ricavi per 44,7 milioni di euro nel 2010), esegue lavori pagati dalla Regione (6milioni nel 2010 e 17 nel 2004) non effettua investimenti in proprio, poco rilevanti rispetto alla mole dei volumi e del fatturato (attività correnti per 6,7 milioni), ha un patrimonio netto anch'esso poco rilevante (11,9 milioni di euro) e ogni anno chiude con un profitto prima delle imposte e delle voci straordinarie di 7,5 milioni di euro nel 2010.

13 C'è anche da considerare che il canone di concessione pagato all'ATO è tra i più bassi del campione (1,2 milioni di euro)

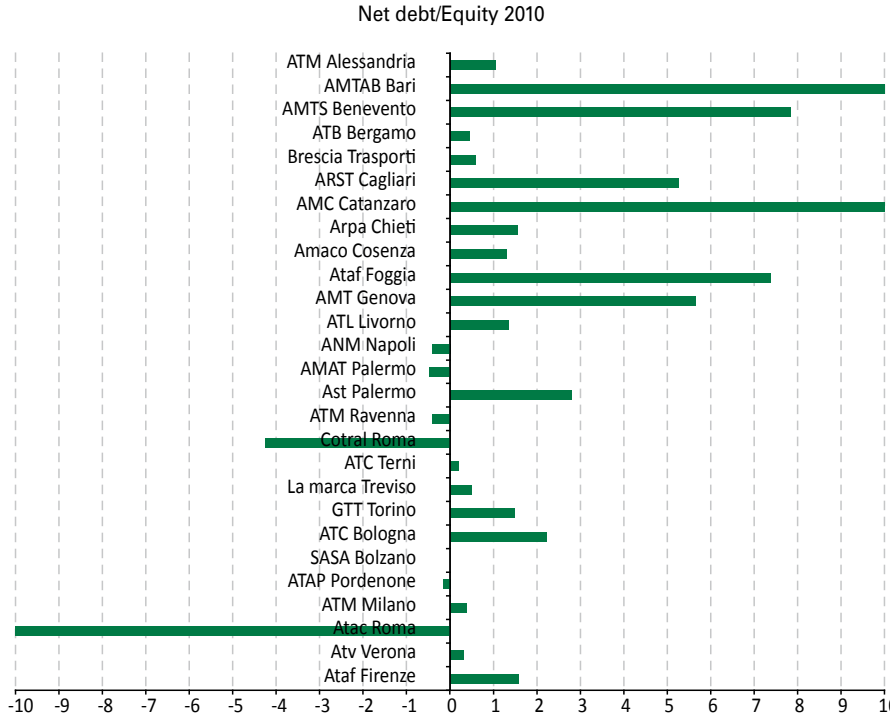
La situazione nel settore del TPL è invece fortemente "disordinata" dal punto di vista dell'equilibrio patrimoniale e caratterizzata da una grande disomogeneità dei valori del rapporto Net Debt/Equity, ma la tendenza al deterioramento della qualità della struttura patrimoniale è ben visibile analizzando i bilanci del 2010 rispetto al 2004.

Vista la disomogeneità dei parametri delle singole società, nel grafico 20 si riportano i singoli valori del 2010. In alcuni casi ci sono aziende da considerarsi "perfette" da questo punto di vista (ATM Milano, SASA Bolzano, ecc…), altre a rischio perché il parametro è superiore a 2 come ATC Bologna (2,2) e AST Palermo (2,8), altre invece si trovano in una situazione patrimoniale che è difficile non considerare "disperata" per ragioni diverse[14]:

- le romane ATAC (-39,7) e COTRAL (-4,2), con un indicatore estremamente negativo;
- AMC Catanzaro (20,7), AMBT Bari (37,9) AMTS Benevento (7,8) ATAF Foggia (7,4) AMT Genova (5,7) e ARST Cagliari (5,3) con un valore estremamente positivo.

14 Per una comprensione del significato dei valori estremi, ampiamente negativi o positivi si rimanda a quanto scritto in una nota precedente

Grafico 20. Indice Net Debt/Equity società campione settore TPL



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati di bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

6.6. Gli elevati rendimenti del capitale investito nelle società del ciclo idrico integrato

Dal punto di vista dell'analisi del conto economico, oltre a quanto già evidenziato nei paragrafi precedenti, risulta essere interessante puntualizzare alcuni aspetti delle aziende campione Infocamere-Telemaco del settore del ciclo idrico integrato.

Nel 2010 le società campione del settore hanno registrato profitti ante imposte dell'11,2% rispetto ai ricavi. Il ROE (return on equity) annuo è stato del 12,2% con una maggiore profittabilità di quelle di maggiori dimensio-

ni (13,1%) rispetto a quelle di minori dimensioni (3,5%) e indipendentemente dalla natura degli azionisti (pubblica, privata o mista).
Come ben si comprende questi sono risultati di grande rilievo dal punto di vista economico, in un anno di crisi nel quale la maggioranza delle aziende del paese, anche quelle dichiaratamente orientate al profitto, hanno chiuso i bilanci in perdita e numerosi sono stati i casi di aziende dichiarate fallite dai tribunali.

La tabella 5 mostra le aziende del campione classificate in funzione del ROE, del ritorno sul capitale investito ottenuto nell'anno 2010.

Tabella 5. ROE, margine ante impostee prezzo volumi idrici (2010)

	ROE	Margine ante imposte	euro/mc acqua fatturata
Napoli Acquacampania	63,6%	13,5%	0,19
Palermo Amap	40,9%	14,1%	1,47
Codigoro FE C.A.D.F.	32,8%	5,5%	1,42
Latina Acqualatina	28,0%	6,6%	1,98
Lucca GEAL	24,3%	10,5%	1,60
Bari Acquedotto Pugliese	21,8%	10,5%	1,39
Roma Acea Ato 5	19,9%	0,6%	1,17
Savona Acquedotto di Savona	15,8%	7,5%	0,56
Roma Acea Ato 2	13,7%	20,2%	0,78
Firenze Publiacqua	12,8%	11,9%	1,81
Cremona Padania Acque	6,9%	18,3%	0,65
Cuneo Azienda Cuneese dell'acqua	4,3%	5,6%	1,37
Napoli ARIN	3,5%	6,8%	0,86
Codogno (Tv) S. Idrici Sinistra del Piave	2,3%	1,9%	
Potenza Acquedotto Lucano	2,3%	0,6%	1,26
Torino Società Acque Potabili	-0,2%	-0,4%	0,67
Pescara A.C.A.	-1,2%	-2,5%	0,44
Rovigo Polesine Acque	-1,8%	-1,1%	0,96

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

È interessante evidenziare alcuni casi, tra i molteplici, che richiederebbero una particolare attenzione.

Ancora il caso del servizio idrico della Campania, circa i risultati della società Acquacampania che sono stati estremamente positivi per gli azionisti di questa società (ENI). Il capitale investito dalla società ha prodotto il 63% di rendimento per l'anno 2010, ossia per 100 euro investiti (una tantum) da ENI in Acquacampania ne sono stati prodotti 63 solo nel 2010 da condividere poi con lo Stato per le imposte. Certamente il valore di euro/mc per l'acqua è il più basso, ma la società vende acqua all'ingrosso agli acquedotti campani, tra i quali l'ARIN di Napoli il quale nonostante applichi ai suoi utenti un valore per mc di acqua neanche troppo elevato rispetto alla media (0,86) ha comunque un margine del 6,8% e un ROE del 3,5%.

Ci si chiede però quali siano i criteri attraverso i quali siano state fissate le tariffe che la società Acquacampania applica all'ARIN del Comune di Napoli e agli altri Comuni, i cui utenti avrebbero sicuramente la possibilità di ottenere una riduzione delle loro tariffe pur salvaguardando una congrua e in realtà oggi illegittima remunerazione (a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale) del capitale investito dalla società Acquacampania. Certo ci si chiede anche come spiegare ai contribuenti dell'ARIN di Napoli (ma anche delle altre città) i motivi per i quali le tariffe da loro pagate per il ciclo idrico integrato debbano in qualche modo garantire la copertura di una serie di costi, al di fuori dei costi effettivi per la produzione dei servizi[15] tra i quali: il canone di concessione che la Regione richiede alla società Acquacampania (circa 20 milioni di euro l'anno); le imposte pagate dalla società Acquacampania allo Stato (1,8 milioni di euro); i dividendi agli azionisti di Acquacampania (3 milioni di euro).

Come evidenziato, non sono solo soggetti privati, quali quelli precedentemente citati, ad avere remunerazioni del capitale investito nel settore

15 E' doveroso sottolineare che nei costi sono compresi, 800mila euro per i compensi degli amministratori della società e la società non è un grande polo occupazionale (69 addetti)

del "bene comune per eccellenza" di livello speculativo, ma anche soggetti di proprietà pubblica che utilizzano elevati livelli tariffari per ottenere elevati margini e rendimenti.

Forse dovrebbero rallegrarsi (almeno dal punto di vista economico, relativamente a quello della qualità non sono stati realizzati approfondimenti) gli utenti dell'A.C.A. di Pescara, la quale con la tariffa più bassa del campione (un quarto di quella che pagano i cittadini di Latina) hanno contenuto le perdite. Positivo è anche stato l'andamento della gestione dell'Acquedotto di Savona, con tariffe poco più alte di quelle di Pescara è stato ottenuto un margine e un'elevata remunerazione del ROE (anche in questo caso sarebbe opportuno conoscere il livello di soddisfazione dei cittadini di Savona), quindi ci potrebbe essere addirittura lo spazio per una riduzione delle tariffe, ma la presenza dei gestori privati, si immagina, non lo permetterebbe.

Infine, negli anni abbiamo visto che anche nel settore idrico ci sono state riduzioni dei costi operativi che leggendoli da un lato significano un recupero di efficienza e produttività (nelle società del campione è stato del 6,6% nel periodo 2004-2010) dall'altro, visto che oltre la metà di questo recupero è legata al costo del lavoro, potrebbe anche significare riduzione dei livelli del servizio e precarizzazione del lavoro (3,4%).

Purtroppo la struttura delle informazioni ufficiali pubblicate non sono strutturate in modo da consentire la conoscenza delle reali prestazioni aziendali, non solo qualitative sul grado di soddisfazione dei cittadini, ma anche di quelle che vanno oltre gli indicatori meramente contabili, ossia di quelle che comparano nel tempo voci di costo o di ricavo con le quantità erogate, con gli interventi di manutenzione effettuati, con le quantità smaltite o depurate, quelle che misurano l'efficacia degli investimenti effettuati in termini di incremento di utenze, incremento portata, miglioramento della qualità dell'acqua o della depurazione, ecc.. in modo da rendere chiaro il quadro all'interno del quale si sono ottenuti i risultati. Ma su questi aspetti ci si soffermerà nel capitolo successivo esaminando

con uno sguardo rivolto al futuro le criticità emerse in questo capitolo, l'incongruità tra investimenti e flussi di cassa (margini + ammortamenti) con i quali le aziende riescono a far fronte agli impegni derivanti dai finanziamenti necessari per realizzare gli investimenti stessi.

In appendice si trovano le tabelle con i dati utilizzati per elaborare le analisi presentate in questo capitolo.

Capitolo 7.

Gli scenari di riferimento per il finanziamento degli investimenti

L'instabilità normativa e la non definizione di un quadro di regole definite nel settore dei servizi pubblici locali, che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni in Italia, ha risentito fortemente della difficoltà di trovare un equilibrio tra l'autonomia organizzativa dell'Ente Locale riconosciuta dalla Costituzione e la tutela della concorrenza sul mercato, anch'essa presente in Costituzione, ma considerata, dal pensiero economico prevalente, in Italia come in Europa, come la panacea dei mali italiani.

È altamente probabile che, all'interno di questo quadro di riferimento generale, se i fatti e le tendenze riscontrate e commentate nel capitolo precedente continueranno a caratterizzare anche il prossimo futuro, si innalzerà il rischio di un "corto circuito" del settore dei servizi pubblici locali.

Ciò, se continuerà la "navigazione a vista" dal punto di vista normativo che renderà di difficile adozione strategie e pianificazioni di medio lungo termine dell'attività degli Enti Locali competenti e anche dei soggetti gestori di natura pubblica, privata o mista che siano, perpetuando modalità di gestioni non aderenti ai fabbisogni dei cittadini e inasprendo situazioni già critiche.

Ma soprattutto, se continuerà il processo negativo progressivo degli ultimi anni, che vede la combinazione di una serie di fenomeni: la scarsità

di risorse pubbliche dedicate ai servizi pubblici locali[1], il fabbisogno di investimenti infrastrutturali, l'indebitamento delle società o dei Comuni azionisti nei confronti del sistema finanziario con il conseguente incremento degli oneri per il pagamento del debito, la crescita dei ricavi grazie a maggiori innalzamenti del carico diretto o indiretto sui cittadini e il deterioramento della struttura patrimoniale delle società con indicatori aziendali che indicano la presenza di notevoli criticità finanziarie e patrimoniali. A maggior conforto e sintesi, sono stati realizzati i grafici di seguito riportati[2] che mostrano in modo visivamente immediato e comparativo, l'andamento degli investimenti cumulati e la capacità di creazione di cash flow (utili+ammortamenti) di tutte le aziende aderenti a Confservizi (grafico 21), di quelle appartenenti al sub settore idrico (grafico 22) e al sub settore TPL (grafico 23).

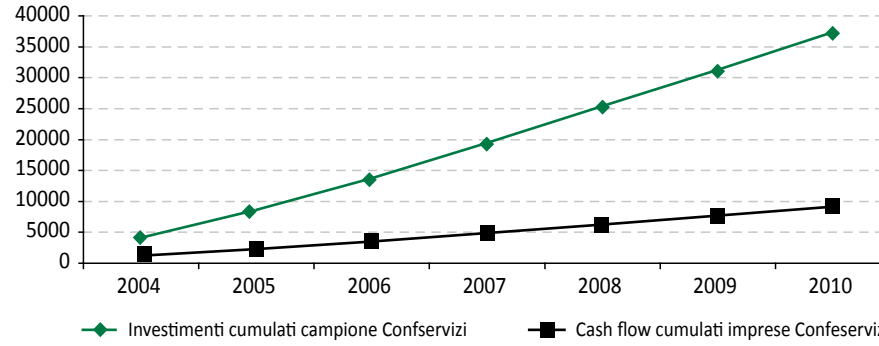
Come è evidente dal punto di vista strutturale, cambia la scala dei valori, ma l'andamento è il medesimo per tutti.

E la differenza tendenziale tra i due valori può significare solo due cose: crescita esponenziale dell'indebitamento e/o interventi di capitalizzazione delle società da parte degli azionisti.

1 In questo saggio si è volutamente evitato di raccogliere informazioni sulla, a tutti nota, riduzione dei trasferimenti agli Enti locali e per i servizi pubblici locali

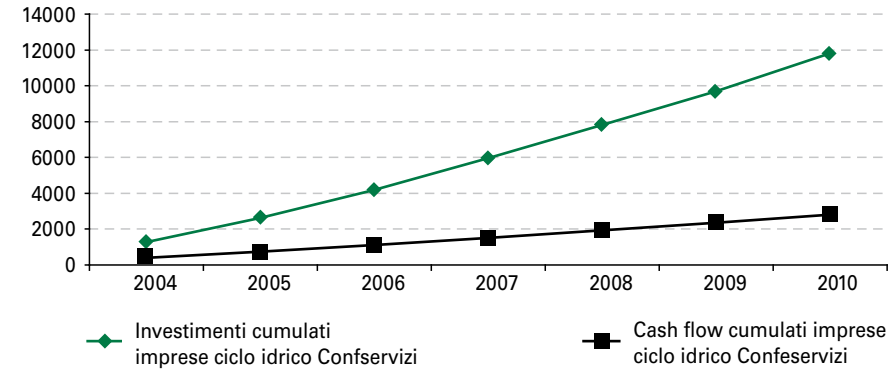
2 Il rapporto Confservizi individua con esattezza gli investimenti e i risultati delle aziende per gli anni 2004-2010, gli ammortamenti sono stati stimati come rapporto tra investimenti dell'anno (e in realtà dovrebbe essere considerati su tutti gli investimenti presenti e quindi dovrebbe essere maggiori, ma la sostanza del ragionamento non cambierebbe) e un'aliquota media che per l'intero settore è pari al 15%, per quello idrico al 7,5% per quello TPL al 20%

Grafico 1. Andamento degli investimenti e del cash flow cumulati anni 2004-2010 del totale delle società aderenti a Confservizi (milioni di euro)



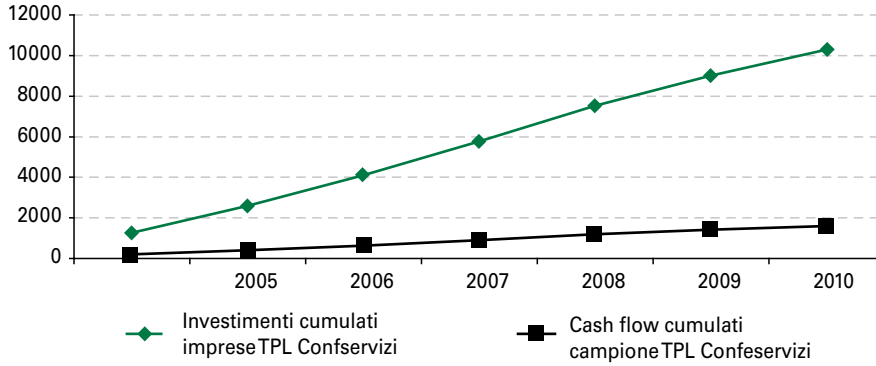
Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi

Grafico 2. Andamento degli investimenti e del cash flow cumulati anni 2004-2010 delle società del settore Idrico aderenti a Confservizi (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi

Grafico 3. Andamento degli investimenti e del cash flow cumulati anni 2004-2010 delle società del settore TPL aderenti a Confservizi (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Osservatorio economico-finanziario sui servizi pubblici locali delle aziende aderenti a Confservizi

In questa fase comunque di vuoto normativo determinato dall'illegittimità e dall'abrogazione da parte delle Corte Costituzionale della normativa promulgata post referendum, sarà necessario intraprendere un percorso coraggioso e innovativo affinché:

• si determini la consapevolezza che i servizi pubblici essenziali per i cittadini non possono essere trattati come settori industriali genericamente definiti. Occorre superare la dicotomia pubblico vs privato e compiere un salto culturale per arrivare a nuovi concetti che ridimensionino, come afferma il premio Nobel J. Stiglitz[3], l'idea dell'economia che persegue la rendita, di quell'economia nella quale il profitto è l'unico parametro di successo. La nuova dicotomia dovrà essere rendita e profitto illimitato vs profitto limitato o assenza di profitto, in certuni casi. Il settore dei servizi

3 J. Stiglitz "Il problema di quelli dell'un per cento" In un'economia che persegue la rendita, com'è diventata la nostra, le entrate private e quelle sociali sono malamente squilibrate. La crisi ha dimostrato come la rendita ha potuto seminare devastazioni nell'economia. Gran parte della diseguaglianza della nostra economia, è conseguenza del perseguimento della rendita perché, in misura significativa, la ricerca della rendita ridistribuisce il denaro di quelli che stanno in basso a quelli che stanno al vertice

pubblici essenziali è il terreno ideale sul quale iniziare una profonda riflessione di ampio respiro culturale, ma anche molto puntuale, con analisi costi-benefici in grado di animare la discussione politica su questi temi e orientare il quadro normativo;

- si inneschino alternativi, ribaltanti meccanismi di pianificazione delle azioni, di controllo dell'efficacia e di responsabilizzazione dell'attività di gestione e di investimento, che superino le logiche e gli strumenti esclusivamente economico-finanziari e mettano in correlazione gli aspetti quantitativi di tipo economico-finanziario (costi, ricavi e investimenti) ai fondamentali elementi qualitativi del servizio pubblico (volumi idrici erogati, risparmio degli sprechi idrici, Km TPL effettuati, passeggeri trasportati, assenza di agenti nocivi, velocità di trasporto, frequenza, ecc...) all'interno di un quadro strategico di governo (incentivo all'uso dei mezzi pubblici, riduzione inquinamento città, riduzione consumi energetici e idrici e altro);
- si creino nuovi strumenti finanziari ai quali ricorrere per gli investimenti nelle infrastrutture di pubblico servizio, che non abbiano come obiettivo finale il perseguimento della massimizzazione del rendimento finanziario degli investitori e che siano maggiormente aderenti alle realtà dei servizi pubblici essenziali[4], in termini di:

  - durata del prestito. Ad esempio le opere fisse idrauliche hanno un coefficiente di ammortamento del 2,5%[5]. Ciò significa che la durata civilistico-fiscale è stimata in 40 anni. Sarebbe pertanto utile, responsabile e prudente (trattandosi di servizi pubblici essenziali) correlare la durata dei finanziamenti con quella degli investimenti; ma trovare strumenti del genere sui mercati finanziari dove la velocità degli scambi si misura in millesimi di secondo per allocare il capitale dove è meglio remunerato, si ritiene impossibile, salvo una loro complessiva e radicale riforma;

---

4 Ovviamente, si esclude ogni forma, ormai impossibile, di intero sostenimento con la fiscalità generale dei servizi pubblici locali

5 I pozzi di estrazione hanno un'aliquota del 2,5% (40 anni), i serbatoi del 4% (25 anni), le condutture e gli acquedotti del 5% (20 anni) il sollevamento impianti del 12,5% (8 anni).

- costo del finanziamento, perché un costo elevato del denaro con un ridotto termine per la sua restituzione, significa, come si è evidenziato nel paragrafo precedente, innalzare i ricavi (pagati direttamente o indirettamente dalla generalità dei cittadini) e orientare la spesa verso gli oneri finanziari anziché sui fattori operativi (con contestuale riduzione del costo e precarizzazione del lavoro). Significa altresì, forzare la macchina gestionale al fine di produrre più margini operativi a discapito della qualità del servizio e dell'efficienza operativa[6].

7.1. La necessità del superamento della dicotomia culturale e normativa del pubblico vs il privato

Nell'economia attuale, l'imperativo è la piena concorrenza tra le imprese (e anche tra le persone) al fine di ricercare il massimo profitto individuale. Paradossalmente, tale imperativo si fonda sulla speranza che il bene di tutti sia il risultato del comportamento egoista degli individui (imprese e/o persone)[7]. Smith sperava che una "mano invisibile", quella del mercato, guidasse gli egoismi dei singoli attori per il massimo bene di tutti. Questa ideologia è l'ispiratrice delle attuali politiche economiche ed è la base di legittimazione dell'economia di mercato capitalista che viviamo.

La concorrenza spesso spinge ad incrementare le "prestazioni" e l'efficienza, ma non incrementa la coesione sociale. Infatti, se il primo obiettivo è il vantaggio da conseguire ad ogni costo, le azioni conseguenti di certo non sono orientate a favorire gli altri.

---

6 Si noti che, circa la relazione tra efficienza e profittabilità, vi è un universale accordo fra gli studiosi del settore sul fatto che un aumento dell'1% della remunerazione del capitale investito, equivalga ad oltre il 10% di riduzione dei costi di gestione

7 Adam Smith scrisse una famosa frase: "Non è dalla benevolenza del macellaio, del fornaio o del birraio che ci aspettiamo la nostra cena, ma dal fatto che abbiano riguardo per il loro stesso interesse"

Secondo il pensiero economico prevalente, questa impostazione è normale, anzi è quanto ci si auspica. Agli economisti mainstream interessa la fiducia dei mercati ed essa si acquisisce attraverso l'efficienza e la piena concorrenza[8].

Tale approccio culturale esaltato in tutte le economie globalizzate a partire dagli anni '80, ha prodotto una vertiginosa crescita delle diseguaglianze tra le persone che sta diventando il problema che rischia di infrangere i principi delle democrazie(9) ed ha prodotto, come dice il filosofo Galimberti "una vera e propria dipendenza dal denaro e dal potere (che da esso deriva) che regola nei fatti le relazioni umane e gli apparati normativi nel mondo e che ha come unico criterio e generatore simbolico, il denaro stesso e la capacità di produrlo, conservarlo ed accrescerlo"(10). Del resto, afferma un economista "non allineato" come Felber "un'economia di mercato che si basa sulla ricerca del profitto e sulla concorrenza, e quindi sullo sfruttamento reciproco, è difficilmente compatibile con la dignità dell'uomo e con la sua libertà. Essa distrugge sistematicamente la fiducia sociale, nella speranza di una maggiore efficienza"[11].

Anche in Italia, nel settore dei servizi pubblici locali, è risultata evidente una divaricazione tra la reale volontà dei cittadini e le politiche governative del pensiero unico economico.

Nei fatti: l'abrogazione attraverso il referendum del giugno 2011 della normativa ex art. 23 bis del d.l. 112/2008, orientata alla più ampia liberalizza-

8 È interessante notare, come nel corso della storia il significato delle parole muti in funzione degli obiettivi delle classi dominanti: oggi è normale intendere la parola concorrenza come "mettere gli uni contro gli altri in modo che alla fine qualcuno prevalga" e questo avviene in ogni ambito: dallo sport, all'economia, al mondo del lavoro. Ma, secondo l'etimologia latina, con-currere significa "correre insieme", anche la parola inglese competition deriva dal latino com-petere e significa "cercare insieme" , quindi cooperare, l'esatto contrario di ciò che oggi si intende.

9 J.P. Fitoussi

10 U. Galimberti

11 C. Felber "L'economia del bene comune" 2012

zione dei servizi pubblici di rilevanza economica, è stata reintrodotta "surrettiziamente" dall'art. 4 della legge 148/2011 come è evidente leggendo la sentenza 199 della Corte Costituzionale[12], che lo ha dichiarato illegittimo, abrogandolo, perché non rispettante la volontà espressa dai cittadini nel referendum[13]. Tale normativa promulgata dopo 23 giorni dalla tenuta dei referendum, accentuava il carattere di assoluta e piena tutela della concorrenza (già respinto dal voto di 27 milioni di cittadini), ribaltando il punto di osservazione come ampiamente descritto nel capitolo precedente.

Pertanto il dibattito politico che ha sostanzialmente "ingessato" la gestione dei servizi pubblici in Italia, con continui andirivieni normativi alla ricerca del possibile equilibrio costituzionale tra l'autonomia del soggetto pubblico e la tutela concorrenziale, tra affidamenti diretti a società in house e espletamento di gare tra società private, richiesto dalle normative europee, è da ritenersi superato.

Anche perché, si è visto nell'analisi dei dati di bilancio del capitolo precedente, utilizzando le medesime logiche e impostazioni gestionali anche le società interamente o parzialmente partecipate dai Comuni hanno come obiettivo la massimizzazione dei margini e dei rendimenti del capitale in modo analogo alle società di gestione con azionisti privati. Del resto, nel momento in cui il legislatore ha previsto che i servizi pubblici locali potessero e dovessero essere esercitati da società il cui contratto è pre-

12 La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 cosi recita testualmente "…..risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice. Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere."

13 E' interessante notare le motivazione che hanno sotteso la difesa dell'apparato normativo oggetto di ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che i ricorsi delle Regioni venissero dichiarati infondati. Si legge nella sentenza "…. il resistente osserva che la normativa in esame, a fronte della necessità, condivisa a livello comunitario, di garantire uno sviluppo economico maggiore mediante la promozione della concorrenza e la liberalizzazione delle attività e dei servizi aventi rilevanza economica, ha dovuto rimediare al vuoto normativo…."

visto all'art. 2247 nel libro V del Lavoro del Codice Civile che recita: "con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili", risulta evidente che ciò era contemplato indipendentemente dalla tipologia della natura dell'azionista.

Quindi la domanda vera sulla quale si invita a riflettere e provare a dare risposte è la seguente:
la gestione dei servizi pubblici locali deve essere oggetto di perseguimento di rendita e di profitti illimitati oppure su di essi è necessario che il legislatore limiti, minimizzandoli o in alcuni casi azzerandoli, la possibilità di trarre profitti e di massimizzare i rendimenti del capitale?

E' di fondamentale importanza ricordare che nonostante l'ampia e variegata classificazione dei servizi pubblici locali, in fin dei conti, si tratta della gestione dei cosiddetti beni comuni ossia di quei "beni essenziali ed insostituibili per la vita, che esprimono la ricchezza comune messa al servizio del diritto ad una vita decente per tutti, beni che richiedono la responsabilità di tutti i cittadini"[14] relativamente ai quali non si può prescindere da assumere come valori guida la fiducia e la cooperazione tra gestori e cittadini, la dignità, la solidarietà e l'equità sociale, la trasparenza e la sostenibilità ecologica[15]. Quindi, la ricerca del profitto e la massimizzazione dei rendimenti del capitale, non dovrebbero rientrare tra i valori guida, ma oggi così non è. D'altronde, se ben si riflette, c'è un'oggettiva incompatibilità tra gli interessi generali di un paese e la logica del profitto. Ad esempio tra la riduzione dei consumi idrici in modo da conservare la limitata risorsa naturale per le future generazioni o il contenimento dei consumi energetici al fine di diminuire l'inquinamento dell'aria e la logica imprenditoriale, la quale assume come fattore di successo proprio l'incremento della quantità venduta di KWh elettrici o di Mc idrici.

---

14 R. Petrella

15 Tutti questi valori, più o meno, sono ben elencati e graficamente presentati in ogni carta di servizio (TPL, idrico e energetico) delle città italiane

Se la stessa Corte Costituzionale ha ribadito con forza la tutela della loro autonomia, sta proprio agli Enti locali, rifacendosi al concetto di "libertà responsabile" espresso dall'ANCI, promuovere un nuovo spazio di dialogo e di cambiamento della gestione dei servizi pubblici locali fondato sui valori umani che tutti condividono, ma che vengono mortificati dalla supremazia dell'economia finanziarizzata. Da qui, l'idea del settore dei servizi pubblici locali quale "terreno ideale" dove elaborare e sperimentare nuovi modelli di comportamento.

7.2. Il ribaltamento concettuale dell'approccio gestionale ai servizi pubblici locali essenziali per l'effettiva misurazione dell'efficacia degli investimenti e della gestione stessa

Per il settore dei servizi pubblici locali, una tra le prime questioni sulle quali riflettere è l'approccio all'analisi dei dati di pianificazione e controllo dell'attività gestionale e soprattutto di supporto alle scelte di investimento che sono quelle che, nei fatti, hanno creato la difficile situazione finanziaria e patrimoniale delle società dei servizi pubblici locali di cui si è trattato nel capitolo precedente.

Oggi, l'approccio all'analisi è quello tipico delle società commerciali di tipo industriale che si soffermano ad evidenziare gli andamenti e le dinamiche di grandezze quali il fatturato, gli utili, il ritorno degli investimenti, tutti indicatori che definiscono la profittabilità dell'intrapresa commerciale.

A conferma di ciò, anche quando si tratta di determinare le retribuzioni degli organi sociali, attualmente il regolatore ragiona come l'azionista di riferimento di una multinazionale. Infatti, una legge dello Stato[16], per la

16 Art. 1 comma 725 L. 296/2006. Nelle società a totale partecipazione di Comuni o Province, il compenso lordo annuale, omnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della Provincia ai sensi dell'art. 82 del testo unico di cui al decreto legislativo

determinazione dei compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione dei Comuni e delle Province, prevede un sistema di indennità di risultato aggiuntiva alla normale retribuzione, solo se la società raggiunge l'utile di esercizio, come se lo scopo unico e principale delle società e soprattutto l'unico parametro di successo di una società che si occupa di servizi pubblici essenziali, sia la produzione di profitti[17].

Si ritiene che tale approccio sia fuorviante e nocivo per i cittadini. L'esempio che si riporta di seguito intende fornirne una dimostrazione.

Nella tabella 6 sono confrontati alcuni dati caratteristici di due società per azioni di gestione del ciclo integrato idrico a totale partecipazione pubblica. Nel 2004 le dimensioni in termini di volumi di acqua erogata erano simili, ma il prezzo di vendita unitario imposto ai cittadini del palermitano era più del doppio (1,08 al mc) di quello pagato dai pescaresi. Ma il risultato di esercizio vede il segno positivo per l'AMAP di Palermo (+1,98 milioni) e quello negativo (-20mila euro) per l'ACA di Pescara. Quest'ultima società nel 2010 ha avuto volumi di acqua fatturata stabili[18], con un incremento del prezzo di vendita unitario proporzionale a quello di Palermo (0,69 al mc), e il risultato di esercizio ottenuto è stato ancora negativo (- 1 milione di euro). L'AMAP di Palermo ha incrementato i volumi idrici fatturati e i prezzi unitari (1,47 al mc) ed ha ottenuto uno "strabiliante" risultato di esercizio con utili ante imposte di 13,6 milioni di euro (+587% rispetto al 2004).

---

18 agosto 2000 n. 267. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso omnicomprensivo di cui al primo periodo. Le disposizione del presente comma si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma

17 Con molta probabilità la ratio della norma si può pensare fosse nella limitazione dei compensi agli amministratori, ma la condizione esplicita delle possibilità di prevedere le indennità intendeva evitare l'aggiramento dei limiti determinata, individuando l'unico parametro di successo che corrisponde esclusivamente a una logica di profitto di un settore dove esistono quanto meno anche altri parametri

18Tale dato sia dei ricavi che dei volumi (38 mln di mc per 6 mln di ricavi ad un prezzo di 0,16 euro al mc) è stato depurato della vendita all'ingrosso ai Comuni che nel 2010 era presente e che invece risultata assente nel 2004.

Tabella 1. Comparazione dati di gestione tra due aziende di gestione idrica

	ACA Pescara		AMAP Palermo	
	2010	2004	2010	2004
Mc acqua fatturati (mln)	48,0	49,9	57,6	50,8
Prezzo vendita per mln mc	0,69	0,49	1,47	1,08
Ricavi caratteristici ciclo integrato	33,20	24,45	84,67	54,86
Risultato ante imposte	-1,00	-0,20	13,61	1,98
N. dipendenti	185	160		958

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati bilancio tratti dal database Infocamere-Telemaco

Stando a quando previsto dall'art. 1 c. 725 della L. 296/2006, si immagina che con tali risultati economici societari, l'azionista Comune abbia premiato l'amministratore di Palermo e penalizzato quello di Pescara.

Ma siamo sicuri che i cittadini avrebbero fatto altrettanto?

Del resto, quale senso può avere per l'interesse generale e per l'universalità del servizio, esaltare la capacità di produzione di utili da parte delle società che erogano servizi pubblici locali, sia esse pubbliche, miste o private, quando i ricavi (e quindi gli utili) sono forniti da tariffe o dalla fiscalità generale pagati dai cittadini, spesso calcolati a posteriori per coprire i costi e assicurare l'equilibrio e le remunerazioni del capitale investito[19]? Forse si dovrebbe esaltare, per premiare gli amministratori, la migliore erogazione della qualità del servizio con la minore tariffa imposta ai cittadini.

Si potrebbe aggiungere, nel caso di scuola citato, che i cittadini clienti/utenti di AMAP Palermo con la loro bolletta hanno sostenuto anche l'occupazione di 985 lavoratori e questo fa loro onore, ma il costo del personale

19 Proprio la remunerazione del capitale investito in tariffa è stato uno degli oggetti del referendum del giugno 2011.

è stato pari a 0,72 euro per ogni mc di acqua da loro consumato e a loro fatturato dall'AMAP (pari al 67% della loro bolletta) e questo aspetto potrebbe anche non essere di particolare interesse. Ma se i cittadini di Palermo sapessero che a Pescara i 160 lavoratori sono costati 0,11 euro per ogni mc di acqua consumata e fatturata dall'ACA (pari al 23% della bolletta) e che quindi a Pescara è stato possibile erogare un servizio di un certo livello con quel tipo di costo del personale, forse, tutto questo potrebbe essere di grande interesse per i cittadini di Palermo(20). E' possibile che i cittadini di Palermo possano attendersi legittimamente minori costi per il servizio idrico, anche se si rende necessaria la strutturazione dei dati di misurazione della qualità del servizio in modo comparato nel tempo e nello spazio.

Infatti, in questa riflessione, si lascia in ombra il grande tema della comparazione delle caratteristiche qualitative dei servizi. Oggi per avere qualche informazione, si realizzano indagini una tantum, come quelle presentate nel capitolo 3, mentre è di fondamentale importanza che tali dati facciano parte integrante dell'attività di pianificazione e gestione dei servizi, e siano raccolti da un soggetto indipendente, strutturati omogeneamente e comparati nel tempo e tra le diverse aziende.

Questo approfondimento, e se ne potrebbero fare molti altri sia nel settore idrico sia in quello TPL, intende sollevare la criticità relativa alla creazione di una base di dati che consentano l'analisi strutturata a supporto delle scelte, della pianificazione, delle azioni, del controllo e della responsabilizzazione non secondo criteri esclusivamente economico-finanziari ma secondo le vere ragioni ed obiettivi quantitativi e qualitativi che sono alla base della natura e degli obiettivi finali dei servizi pubblici essenziali per i cittadini.

Al di là della misurazione delle prestazioni della gestione, che sono di fondamentale importanza per i cittadini, di gran lunga maggior interesse

20 Tra l'altro, non è previsto nessuna voce della tariffa idrica per le politiche sociali e il mantenimento occupazionale, ci dovrebbero essere altri capitoli di bilancio, strategie, azioni e responsabilità.

è la strutturazione delle informazioni a supporto delle politiche di investimento, che vanno ben al di là degli aspetti tecnici, urbanistici, economici e finanziari, perché ormai stanno toccando aspetti di coesione sociale e di democrazia rappresentativa.

Del resto è sugli investimenti e sui meccanismi del loro finanziamento che ci si sta avviluppando in modo pericoloso, come visto precedentemente. E' dirimente arrivare a strutturare una rete di informazioni e dati, per la costruzione degli scenari e degli effetti che gli investimenti produrranno sulla qualità e quantità dei servizi e sull'onerosità diretta e indiretta per i cittadini, pena, in questo periodo che si preannuncia non breve di scarsità di risorse pubbliche, l'effettuazione di scelte di investimento fatte al buio e di conseguenza improponibili e inaccettabili da parte dei "pagatori finali".

Il bilancio delle società potrebbe essere letto in modo capovolto, non a partire dal fatturato per arrivare, detratti i costi, all'utile, ma una volta definito un determinato, condiviso, trasparente, misurabile livello di servizio offerto, articolato per ciascun territorio e tipologia di servizio, si determini il successo aziendale dal livello delle tariffe pagate dai cittadini. In tal modo le prestazioni aziendali possono essere misurate da elementi quali-quantitativi che definiscano l'incidenza dei costi (operativi, amministrativi, manageriali, finanziari, ecc..) a parità di livello di servizio e misurino la soddisfazione periodica da parte dei cittadini (sul livello e sul costo comparato nel tempo e sul territorio). Misurazione della soddisfazione da effettuarsi in modo serio, accurato, indipendente e scientifico.

La pianificazione strategica e il controllo della gestione a livello aziendale, adeguatamente resi pubblici sulla rete, possono effettuarsi con strumenti*(21)* tali da consentire un diretto esame da parte dei cittadini clienti-utenti. Ciò consente a livello territoriale di verificare non solo l'affidabilità

21 Gli strumenti di pianificazione e controllo strategico della Balance Scorecard in alcuni casi in Europa e nel resto del mondo sono stati utilizzati anche per pianificare e verificare le prestazioni delle amministrazioni Pubbliche

e la competenza delle strutture di erogazione e dei manager chiamati a dirigerle, ma anche degli amministratori pubblici che li hanno nominati. Quindi tutti gli strumenti della gestione aziendale: dalla pianificazione strategica all'innovazione tecnologica, dal marketing all'analisi degli investimenti, e soprattutto il benchmarking dei diversi parametri di costo e di livello del servizio su tutto il territorio nazionale, potrebbero essere orientate, mirate ad un unico obiettivo: la misurazione delle prestazioni aziendali da intendersi come capacità, possibilità di riduzione dei ricavi aziendali: i consumi e le tariffe per i cittadini!

Quanto sopra esplicitato, anche se con logiche, motivazioni e forme non completamente aderenti alle riflessioni presentate in questo capitolo, era stato abbozzato nell'articolo 6 e 7 e nell'allegato A dello Schema di Regolamento 12/3/2012 dell'ormai abrogato ex art. 4 c. 33 ter del D.L. 138/2011. Nell'articolo 6 si obbligava l'Ente competente e i soggetti gestori ad assicurare la pubblicità delle informazioni con riguardo a tutte le modalità di affidamento in gestione dei servizi pubblici locali e dei dati gestionali relativi a ciascun settore di operatività dei servizi pubblici locali di interesse, sulla base dei criteri e secondo le modalità di cui all'Allegato "A" che si riporta nel box 1 che segue.

All'articolo 7, al fine di assicurare, mediante un sistema di "benchmarking" il progressivo miglioramento della qualità ed efficienza di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si istituiva nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, l'Osservatorio dei servizi pubblici locali al quale venivano affidati una serie di compiti di raccolta ed elaborazione dei dati, pubblicità e conoscibilità, valutazioni comparative, proposte di modifica della normativa al governo, ecc..

Box 1. Indicatori di gestione dei servizi pubblici locali come da Allegato A Schema di Regolamento 12/3/2012 dell'ormai abrogato ex art. 4 c. 33 ter del D.L. 138/2011

1. La qualità e l'efficienza della gestione di servizi pubblici locali sono determinate da tre ordini di cause:
1.1 dalle caratteristiche strutturali (morfologiche, demografiche, insediative ed economiche) dell'ambito territoriale nel quale il servizio pubblico locale deve essere espletato, le quali costituiscono vincoli esterni non modificabili;
1.2 dalle scelte gestionali in concreto adottate dagli enti competenti, e dalle variabili conseguenti alle anzidette scelte, le quali definiscono il contesto nel quale i servizi pubblici locali vengono gestiti;
1.3 dalle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in concreto adottate dai soggetti esercenti.

2. La relativa valutazione deve dunque svolgersi sulla base di due criteri concorrenti:
2.1 efficienza dell'attività gestionale dei soggetti esercenti (criterio statico);
2.2 efficienza della scelta gestionale pubblica a monte (criterio dinamico) tenendo conto delle caratteristiche strutturali di cui al punto 1.1.

3.Sulla base di quanto sopra, la valutazione della qualità e dell'efficienza della gestione di servizi pubblici locali va svolta sulla base delle seguenti categorie di indicatori, riferiti agli ultimi 5 anni:
3.1 indicatori di performance:
- livello di servizio: unità di servizi offerti / popolazione residente;
- qualità dei servizi;
-efficienza gestionale, secondo i seguenti sotto-indicatori: costi/unità di Servizio offerto; costo del personale/costo totale; personale diretto/personale totale; ore annue di impiego effettivo del personale;
- livello degli investimenti: ammortamenti (inclusi gli ammorta-

menti figurativi su investimenti finanziati con contribuiti erogati a titolo non oneroso;/costi totali;
- percentuale degli investimenti realizzati rispetto a quelli programmati;
- prezzo medio per l'utente: ricavi da vendite/unità di servizio;
- margine di copertura dei costi con i ricavi: ricavi da vendite/costi totali; percentuale di incidenza delle contribuzioni pubbliche: finanziamenti in conto esercizio/costi operativi totali; finanziamenti in conto investimenti/investimenti totali;
- redditività: MOL (margine operativo lordo) /ricavi totali; 1.EBIT (earning before interest and taxes) /ricavi totali;
3.2 indicatori di contesto:
- dimensione geografica e demografica dei bacini di utenza;
- affidamenti singoli o plurimi eserciti dalle imprese oggetto della rilevazione;
- modalità di affidamento adottate;
- criteri di revisione tariffaria e delle compensazioni in conto esercizio;
- tipologia dei contratti di servizio.

4. Indicatori per il trasporto pubblico locale e per i servizi ferroviari regionali

4.1 Gli indicatori di cui ai punti 3.1 e 3.2 di cui sopra varino declinati o integrati distintamente per i servizi urbani e per quelli extraurbani. Per i primi dovranno essere forniti dati distinti per il trasporto su gomma, tram e metropolitana, sistemi innovativi e per il trasporto su vie d'acqua; per i secondi, i dati distinti per il trasporto su gomma, per il trasporto su ferro, sistemi innovativi e per il trasporto su vie d'acqua.
4.2 Indicatori di performance (serie storiche ultimi cinque anni):
a) livelli di servizio (fissati dai contratti di servizio e consuntivati):
a.1) indicatori di offerta distinti per tipologia di trasporto:

- posti-km offerti/ popolazione residente;
- vetture km/popolazione residente;
- frequenze medie ore di punta e di morbida;

a.2) indicatori di domanda distinti per tipologia di trasporto: passeggeri-km/popolazione residente;
b) qualità dei servizi distinti per tipologia di trasporto:
b). 1 distribuzione del parco rotabile per età o classe ambientale,
b). 2 velocità commerciale media;
b) 3 regolarità: corse effettuate/corse programmate;
b) 4 puntualità: rispetto delle frequenze c/o degli orari programmati;
b) 5 affidabilità: numero guasti con discesa passeggeri/10.000 km;
b) 6 parco mezzi: età e caratteristiche di impatto ambientale;
b) 7 sicurezza: numero sinistri passivi/ 10.000 km;
b) 8 accessibilità disabili: numero mezzi con pianale ribassato e pedana/totale parco;
b) 9 informazioni al pubblico: disponibilità orari e lenee alle fermate, sul sito internet e tramite call center;
b) 10 customersatisfaction: metodologia omogenea e standardizzata;
c) efficienza gestionale distinti per tipologia di trasporto:
c. 1) costi totali/posti-km offerti;
c. 2) costi totali /vetture -km;
c. 3)costi totali/passeggeri-km;
c. 4) :ricavi da mercato/costi totali;
c. 5 costi di gestione dell'infrastruttura;
d) investimenti:
d.1) ammortamenti/costi totali (inclusi ammortamenti figurativi su investimenti finanziati con contribuiti erogati a titolo non oneroso);
d.2) percentuale degli investimenti realizzati rispetto a quelli programmati
e) prezzo medio per l'utente: introiti da utenti/unità di servizio (NB: complicazioni ex tariffe integrate)
f.) contribuzioni pubbliche:

f.1) contributi pubblici in conto esercizio ex contratti di servizio/costi totali;
f.2) contributi pubblici in conto investimenti ex contratti di servizio/ investimenti totali;
f.3) altri contributi pubblici;
f.4) contributi pubblici totali ex contratti di servizio/posti-km offerti;
f.5) contributi pubblici totali ex contratti di servi zio/ passeggeri-km;
g) redditività:
g. 1) MOL (margine operativo lordo)/ricavi totali;
g.2) EBIT (earning before interest and taxes))/ricavi totali
4.3. Indicatori di contesto:
a) dimensione. geografica e demografica dei bacini affidati a singole imprese o associazioni di imprese;
b) velocità commerciale media;
c) chilometri di corsie preferenziali/chilometri totali di rete stradale urbana;
d) affidamenti singoli o plurimi eserciti dalle imprese oggetto della rilevazione;
e) modalità di affidamento e relative scadenze naturali o ai sensi dell'articolo 4, comma 32, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazione, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazione;
f) criteri di revisione tariffaria e delle compensazione in conto esercizio
g) tipologia dei contratti di servizio;
h) integrazione tariffaria:
h.1) copertura territoriale
h.2) copertura intermodale

5. Indicatori per il servizio rifiuti solidi urbani
5.1 Indicatori di contesto
a) produzione pro-capite RSU in kg/ab*anno;
b) produzione pro-capite rifiuti differenziati in kg/ab*anno;

c) densità dell'utenza domestica in ab/kmq;
5.2 Indicatori dell'efficienza ambientale
a) rifiuto urbano pro-capite trattato in impianti di incenerimento kg/ab*anno
b) rifiuto urbano pro-capite smaltito in discarica in kg/ab*anno;
c) rifiuto urbano pro-capite trattato in impianti di compostaggio in lrg/ab*anno;
d) rapporto in % RSU smaltita in discarica/produzione totale RSU; rapporto in % RSU oggetto di raccolta differenziata/produzione totale RSU;
e) rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio e digestione aerobica/ produzione di frazioni umide e verdi;
f) rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio/produzione totale RSU;
g) rapporto in % RSU trattati in impianti di incenerimento/produzione totale RSU;
h) produzione pro-capite RSU attuale - produzione pro capite RSU nell'anno 2000/ produzione pro-capite RSU.

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto
a)costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati);
b)costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati)
Indicatori dell'efficienza economica-gestionale impiantistica
a) rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio /capacità massima autorizzata
b) rapporto in % capacità massima autorizzata per impianti di compostaggio/produzione totale RSU
c) rapporto in % rifiuto trattato in discarica/ capacità massima autorizzata
d) rapporto in % capacità massima autorizzata per impianti di incenerimento/ produzione totale RSU.

7.3. La creazione di nuovi strumenti finanziari, fuori dalle logiche dei mercati finanziari, più aderenti alla caratteristiche dei servizi pubblici locali

La gravosità degli impegni recentemente assunti a livello europeo dall'Italia per far fronte alla crisi del debito, che sembrano ipotecare l'azione politica dei prossimi anni, si sostanziano nell'obbligatorietà del pareggio di bilancio stabilito in Costituzione e nell'impegno alla costante riduzione del rapporto debito pubblico/PIL[22]. Il "combinato disposto di questi fattori" preannuncia un periodo non breve di scarsità di risorse pubbliche per gli investimenti pubblici in generale e in particolare nei servizi pubblici locali come già evidente dalle riduzioni dei trasferimenti degli ultimi anni.

Come precedentemente affermato, è quindi, di assoluta importanza la creazione di una rete strutturata di informazioni e dati al fine di determinare i parametri di valutazione dell'efficacia e degli effetti che gli investimenti potranno produrre sulla qualità e sulla quantità dei servizi pubblici locali e sull'onerosità diretta (tariffe) e indiretta (fiscalità generale nazionale, regionale e locale) per i cittadini.

Tali informazioni necessarie per orientare le scelte d'investimento, occorre che abbiano come obiettivi prevalenti:

- la valutazione dell'imprescindibilità e priorità delle scelte d'investimento in modo da determinarne e puntualmente definirne l'ammontare;
- la rilevazione degli effetti sui fabbisogni espressi dai cittadini, i quali se non coinvolti in opzioni condivisibili, trasparenti e misurabili stanno ormai maturando la consapevolezza al rifiuto di scelte considerate improponibili e inaccettabili.

---

22 Gli accordi prevedono che il rapporto Debito Pubblico/PIL dovrà attestarsi entro 20 anni sulla soglia del 60% dall'attuale 123%. Una riduzione di oltre il 3% l'anno ossia di un importo di circa 40-50 miliardi di euro l'anno che significherà una crescita del PIL (un punto di PIL vale circa 16 miliardi di euro) o una riduzione della spesa pubblica o un mix tra i due fattori complessivamente.

Del resto, la necessità di investire è realmente avvertita. Un'analisi condotta dalla CGIL, stima che nell'arco di 15 anni occorrerebbero investimenti nei servizi pubblici locale pari a circa 100 miliardi di euro. In tale analisi il fabbisogno per il settore idrico è valutato, in un orizzonte temporale trentennale, in oltre 64 miliardi, corrispondente ad una spesa annua di 2,13 miliardi di euro per interventi di manutenzione, infrastrutture e limitazione delle dispersioni; mentre per il settore TPL la stima per un investimento complessivo per adeguare l'età media del parco mezzi su gomma ai livelli europei è di oltre 6,5 miliardi di euro in sette anni.

Si pone pertanto il problema di dove reperire le risorse per finanziare gli investimenti più o meno congruamente valutati.

Il ricorso all'indebitamento con gli strumenti ordinari del mercato finanziario è da considerarsi non adatto per gli investimenti in infrastrutture a supporto dei servizi pubblici locali a causa dell'inadeguatezza dei tempi di rimborso (troppo brevi per le caratteristiche delle infrastrutture dei servizi pubblici locali) e dei costi del denaro (non in linea con la redditività producibile da un servizio pubblico)[23]. Infatti l'approccio tradizionale sta producendo quella critica spirale descritta nei paragrafi precedenti che così può essere riassunta:

" - costi operativi, - occupazione diretta + servizi esterni + ammortamenti
+ oneri finanziari - marginalità".

Ossia, decremento dei costi operativi a scapito della riduzione dell'occupazione e dell'incremento della precarietà del lavoro con spostamento delle risorse verso il servizio del debito a scapito della patrimonializzazione aziendale.

Il ricorso al capitale privato, nella supposta ipotesi che da esso derivino

23 Si confronti con quanto scritto nell'introduzione al capitolo 7

grosse iniezioni di capitale fresco[24], pone la classica questione relativa ai vantaggi dell'efficienza della gestione privatistica che viene risucchiata dalla remunerazione del capitale investito.

Ad esempio uno studio della gestione privatistica del ciclo idrico nel Regno Unito[25], ha dimostrato che la remunerazione del capitale privato investito ha divorato le efficienze ottenute. I profitti delle principali dieci società idriche inglesi sono cresciuti del 147%. Il 30% della bolletta pagata dal cittadino è stata destinata agli azionisti privati sotto forma di dividendi, a fronte di un incremento del 245% delle tariffe dal 1989 al 2006 (39% oltre il tasso d'inflazione), al quale non è corrisposto nessun significativo miglioramento del servizio, a parità di costi operativi. L'aumento costante delle tariffe è dovuto principalmente agli elementi associati al capitale, rispetto al quale, affermano i ricercatori inglesi, vi è un universale accordo fra gli studiosi del settore sul fatto che un aumento dell'1% della remunerazione del capitale investito, equivale ad oltre il 10% di riduzione dei costi di gestione. Quindi il maggiore costo del capitale annulla facilmente eventuali margini di efficienza, intesi come riduzione dei costi operativi.

Forse, sulla scorta dell'analisi inglese o proprio in relazione alla loro esperienza diretta, a tredici anni dalla privatizzazione della rete idrica cittadina, la città di Berlino ha deciso di ricomprare parte delle quote cedute a società private. Proprio nel mese di luglio scorso, essa ha riacquistato la quota del 24,95% della rete idrica cittadina dalla società privata Rwe, numero due dell'energia tedesca, a un prezzo di 618 milioni di euro, facendo salire la quota appartenente al governo cittadino dal 50,1% al 75,05% al fine di consentire la riduzione del costo della bolletta idrica per i cittadini del 15%.[26]

---

24 Molto spesso così non è, il caso Acqualatina dove gli investimenti sono stati fatti tutti a debito e scaricati sui cittadini con incrementi delle tariffe citato nel paragrafo 7.2., ne è l'emblema

25 Due ricercatori del PSIRU (Public Services International Research Unit) dell'Università di Greenwich, David Hall ed Emanuele Lobina, hanno analizzato i primi 10 anni di privatizzazione del sistema idrico in Inghilterra e Galles

26 Corriere.it

Del resto il problema esiste anche in Italia, ed è stato rilevato senza alcun timore in ambito idrico nell'ultimo convegno dell'ANEA, l'associazione nazionale delle Autorità e Enti di Ambito italiani[27]: l'impossibilità al ricorso del capitale privato per il finanziamento degli investimenti a causa della grande differenza tra le necessità del ritorno dell'investimento da parte del mercato finanziario (tempi di rientro e tasso di remunerazione) e le capacità di generazione dei flussi di cassa dei progetti infrastrutturali in ambito idrico. Il problema si risolverebbe, secondo i relatori del convegno, soltanto con investimenti pubblici a fondo perduto ed incrementi tariffari a carico della collettività.

Alla luce di quanto esposto, è di fondamentale importanza ripetere che la quantità e la qualità degli investimenti per i quali trovare adeguate fonti di finanziamento, siano supportati da informazioni e dati che rimettano al centro le necessità e i fabbisogni dei cittadini, in termini di livelli di servizio condivisi e trasparenti. Ma anche di efficacia ed efficienza degli investimenti in grado di essere misurati prima e dopo la loro realizzazione, in comparazione con realtà e territori con le medesime caratteristiche. In questo senso, le logiche che è necessario accompagnino l'identificazione e la scelta degli strumenti di finanziamento ai quali ricorrere per gli investimenti nelle infrastrutture di pubblico servizio, devono essere aderenti alla realtà e alle esigenze dei servizi pubblici essenziali stessi, come accennato precedentemente, in termini di durata e di costo.

La Cassa Depositi e Prestiti, vista la sua natura pubblicistica, ha le competenze e le capacità giuridico-finanziarie per la creazione di strumenti innovativi promossi dagli Enti locali nel loro territorio, da slegare dalle logiche dall'approvvigionamento sui mercati finanziari in modo ordinario. Insieme ad essa può essere coinvolta Banca Etica che per la sua natura di soggetto che opera secondo linee guida socio-ecologiche non speculative potrebbe rappresentare il giusto strumento per il finanziamento degli

27 Convegno "la regolazione tariffaria degli investimenti nei servizi pubblici" ANEA dicembre 2011

investimenti nei servizi pubblici essenziali in un'ottica legata al concetto di "bene comune"[28].

Tali prodotti finanziari devono essere costruiti con caratteristiche di semplicità, comprensibilità e trasparenza, in una ottica di apertura e misurabilità diretta degli effetti che producono. Le loro caratteristiche possono ricondursi a quelle dei fondi comuni di investimento "fondi comuni per i beni comuni" o a quelle degli stessi "project bond" previsti dal recente Decreto Sviluppo convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 per le infrastrutture di medio-grandi dimensioni, i quali potrebbero, con le opportune modifiche normative, vedere ampliato il loro ambito di applicazione.

La raccolta del denaro con tali strumenti e prodotti innovativi deve essere fatta a livello locale, di dimensioni adeguate ai territori, a basso rischio e di conseguenza a basso rendimento finanziario. In tal modo i finanziatori principali possono essere:

- gli investitori in risparmio postale per un importo pari a 217,8 miliardi di euro[29];
- i fondi pensione complementari le cui consistenza al 2011 ammontavano a 90 miliardi di euro con un rendimento medio annuo del 3,5% investite nel modo indicato nella tabella 7;
- le famiglie per le quali, consapevoli del cambiamento culturale che si sta operando in tali settori essenziali per la loro vita, possono trovare in tali prodotti un'alternativa a quelli bancari e ai titoli pubblici. Le consistenze delle famiglie nel 2011 sono state pari a 3.541,3 miliardi di euro (tabella 8). Si intende sottolineare che la propensione al finanziamento degli Enti locali da parte delle famiglie è estremamente

28 In Europa ci sono molte altre esperienze di finanziamento della gestione dei beni comuni o di banche con una larga base azionaria altamente trasparenti, non speculative GLS Bank, FreieGemeinshaftsabank, BankSchweiz e Sparda-BankMunchen. Per approfondimenti si veda C. Felber "L'economia del bene comune"

29 Tale importo si evince dai debiti verso la clientela presenti nel bilancio 2011 di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., il quale per 123,8 miliardi giace liquido sul fondo di tesoreria dello Stato

bassa, sostanzialmente irrilevante (0,4 miliardi di euro). Si ritiene che una proposizione direttamente alle famiglie trasparente, su progetti locali, a basso rischio e quindi basso rendimento, ben focalizzata su obiettivi concreti come previsto in questo capitolo, potrebbe ottenere di grande interesse.

Tabella 2. Modalità di composizione del patrimonio investito dai fondi di previdenza complementare (2011)

	Fondi Pensione Negoziali	Fondi Pensione Aperti	Fondi Pensione Pre-esistenti	PIP "nuovi"	Totale
Depositi	5,0%	4,2%	6,7%	8,4%	5,9%
Titoli di Stato	62,1%	45,3%	33,0%	53,6%	48,1%
Altri titoli di debito	9,6%	4,4%	11,0%	16,3%	10,2%
Titoli di capitale	14,9%	20,7%	6,4%	11,8%	12,1%
OICR	7,5%	24,7%	22,0%	9,4%	15,3%
Immobili	0,0%	0,0%	15,9%	0,0%	5,9%
Altre attività e passività	0,9%	0,7%	5,0%	0,5%	2,5%
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati relazionale annuale 2012 COVIP

Tabella 3. Consistenze finanziarie famiglie e altre istituzioni senza fine di lucro a supporto dei servizi alle famiglie

	(miliardi di euro)			
Biglietti, oro e altri depositi	1.119,1			
Titoli a breve termine e altri prestiti	145,1		Banche IFM	376,3
Titoli a medio lungo termine	689,2		P.A. Centrale	162,6
Azioni e altre partecipazioni	703,0		P.A. Locale	0,4
Fondi comuni di investimento	208,4		Altri estero	149,9
Riserve tecniche di assicurazioni	676,5			
Totale	**3.541,3**			

Fonte: elaborazioni CRESME Consulting su dati Banca d'Italia Bollettino Ufficiale "Conti Finanziari" suppl. 39 - agosto 2012-

Tali strumenti possono essere anche alimentati, coinvolgendo in un unico fondo, i contributi a fondo perduto (in conto esercizio e in conto investimenti) che le diverse istituzioni (ministeri, Regioni, Province e Comuni) a vario titolo erogano alle società di gestione dei servizi pubblici locali, nonché i fondi provenienti dalla razionalizzazione e recupero di risorse attualmente già impiegate nei vari settori: si pensi ai canoni di concessione pagati dalle società di gestione idrica alle ATO.

Conclusioni

Lo scenario relativo ai meccanismi di finanziamento degli investimenti nei servizi pubblici locali in Italia non è certamente roseo, ma è pregno di criticità.
La realtà economica e sociale attuale, dal punto di vista macroeconomico, vede l'Italia investita dalla recessione economica e dalla crisi del debito sovrano rispetto alle quali si sta rispondendo con politiche di austerità e di riequilibrio forzato dei conti pubblici.

Dal punto di vista microeconomico, come visto nei capitoli 6 e 7, il settore dei servizi pubblici locali è estremamente debole, ed è avviato verso un pericoloso avviluppamento composto da un elevato fabbisogno per investimenti infrastrutturali al quale si fa fronte con l'indebitamento nei confronti del sistema finanziario, che porta con sé l'incremento degli oneri per il pagamento del debito, per la copertura dei quali si ricorre all'innalzamento del carico diretto o indiretto sui cittadini, conducendo ad un preoccupante deterioramento della struttura patrimoniale delle società di gestione con indicatori aziendali, in moltissimi casi, estremamente critici.
In tale contesto, risultano un'eccezione le società di gestione dell'acqua "bene comune per eccellenza", le quali, indifferentemente dalla qualità degli azionisti (pubblici o privati), producono marginalità e rendimenti finanziari del capitale compatibili con attività altamente speculative, ma non di certo compatibili con la natura del bene gestito.

A ciò si aggiunga il "vuoto normativo" sorto lo scorso luglio a causa dall'abrogazione per illegittimità costituzionale dell'ex art. 4 della legge 148/2011, il quale virava, in senso diametralmente opposto alla volontà popolare espressa nel referendum del giugno 2011, verso la liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi pubblici locali, proseguendo il venticinquennale andirivieni normativo, tra ampliamento e restringimento di due valori costituzionalmente tutelati: l'autonomia degli Enti Locali e la concorrenza. Gli Enti Locali potranno invertire la marcia inevitabile verso "il grande ridimensionamento" dei servizi pubblici locali, solo se avranno la capacità di compiere un salto culturale che superi le mere logiche economico-finanziarie, che consenta loro di suggerire al legislatore, promuovere ed attuare, innovativi modelli di gestione dell'attività operativa, di controllo dell'efficacia degli investimenti e di finanziamento degli investimenti stessi slegati dal mercato finanziario globale.

Innanzitutto occorre superare la dicotomia pubblico vs privato o affidamento diretto in house a società pubblica vs espletamento di gara concorrenziale a società private. Come evidenziato nei capitoli 6 e 7, entrambi i soggetti, indipendentemente dalla natura degli azionisti, hanno come obiettivo la massimizzazione dei profitti e dei rendimenti del capitale investito.

Quindi, è la logica sottesa alla gestione dei servizi pubblici locali che va mutata, ed è su questo che va avviata e condotta la riflessione e il dibattito politico per un cambiamento della cultura dei servizi pubblici locali in Italia. Il vero problema che emerge da queste analisi non è quello della modalità di scelta dei gestori, (gare concorrenziali aperte a soggetti pubblici, privati e misti, in armonia con le direttive UE o meno), ma è la condivisione o meno dell'idea di una gestione dei servizi pubblici locali emancipata dal perseguimento della rendita e dei profitti illimitati, perché si tratta della gestione dei beni essenziali ed insostituibili per la vita, che esprimono la ricchezza comune messa al servizio del diritto ad una vita decente per tutti, beni che richiedono la responsabilità di tutti i cittadini la cui gestione deve essere guidata da valori come la fiducia e la cooperazione tra gestori e cittadini, la dignità, la solidarietà e l'equità sociale, la trasparenza e

la sostenibilità ecologica che sono assolutamente divergenti dalla ricerca del profitto e dalla massimizzazione dei rendimenti del capitale.

Se esiste condivisione su questa idea, è necessario rimettere al centro del dibattito il cittadino con le sue attese e i suoi fabbisogni essenziali, che non possono essere misurati esclusivamente dalle grandezze economiche e finanziarie. Proprio per questi motivi occorre rimodulare il sistema di rilevamento, analisi e controllo delle attività dei gestori dei servizi pubblici locali, creando informazioni e dati strutturati che parametrizzino la capacità di risposta ai fabbisogni in modo chiaro, scientifico, omogeneo, condiviso. L'Osservatorio dei Servizi Pubblici Locali già prefigurato, può essere lo strumento, competente e indipendente, che dotato di poteri per suggerire e orientare il cambiamento sulla base del processo di innovazione culturale, metta in comparazione nel tempo e nello spazio i parametri quantitativo-qualitativi in grado di superare le logiche contabili tradizionali e di esprimere la vera capacità di efficacia, efficienza e economicità della gestione e soprattutto delle scelte di investimento nei servizi pubblici locali.

Infine, si ritiene che solo in presenza di tali mutamenti culturali, informativi e gestionali sia possibile che a livello locale il cittadino responsabilmente coinvolto nelle scelte e nella condivisione dei propri fabbisogni ed esigenze, sia in grado di fornire l'adeguato supporto finanziario alla realizzazione degli investimenti strettamente necessari ad innalzare il livello della qualità dei servizi offerti. In tal senso sarà necessario realizzare una nuova generazione di strumenti finanziari orientati al supporto degli investimenti nella gestione dei beni comuni, prodotti finanziari di durata adeguata alle esigenze dei servizi pubblici locali, a profitto limitato e basso rischio, ma ad alto valore etico e sociale per la moltitudine dei cittadini, da realizzare senza ricorrere alle logiche e alle fonti di approvvigionamento tipiche del mercato finanziario globale.

Appendice

Società multi servizio quotate in Borsa

Di seguito si riportano le principali caratteristiche delle 7 società multi servizio quotate nella borsa di Milano di cui si è trattato al capitolo 6

A2A	Il Gruppo A2A, prima local utility italiana per ricavi e margini e secondo operatore indipendente elettrico per capacità installata e volumi di vendita, è presente soprattutto in Nord Italia lungo tutte le fasi sia della filiera dell'energia elettrica, dalla produzione sino alla distribuzione e vendita, sia di quella del gas, dall'approvvigionamento, grazie a Plurigas e alle partecipazione in Edison, alla fornitura al cliente finale. In particolare, i 6,5 GW di capacità di generazione sono garantiti da asset termoelettrici per 4,4 GW, caratterizzati da un efficiente mix produttivo, e idroelettrici per circa 2,1 GW.A2A ricopre un ruolo di leadership anche nel teleriscaldamento, con più si 1300 MWt di capacità e una rete di distribuzione di circa 870 Km (solo in Italia), e nei servizi ambientali, con circa 2,8 mln ton. di rifiuti trattati, di cui circa 1,4 per produrre elettricità e calore. Infine, il gruppo opera nel ciclo idrico integrato, dalla distribuzione, con una rete di circa 6.100 Km, alla depurazione e ai servizi di fognatura. Il numero di clienti serviti è per il settore elettrico di circa 1,1 milioni di unità, mentre per il settore gas di circa 1,4 milioni di unità e per il servizio idrico integrato di circa 0,3 milioni di unità.	CARLO TASSARA: 2,50% ALPIQ HOLDING: 5,00% COMUNE DI BRESCIA: 27,50% COMUNE DI MILANO: 27,50% ALTRI AZIONISTI < 2%: 37,60%	2.268 Milioni di euro

Acea	Acea è una delle principali multiutility italiane. Quotata in Borsa nel 1999, è attiva nella gestione e nello sviluppo di reti e servizi nei business dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente. E leader in Italia nel settore idrico con una popolazione servita di oltre 9,5 milioni, anche attraverso partecipazioni in Lazio, Toscana, Umbria e Campania. Distribuisce oltre 11 TWh di elettricità nella città di Roma con circa 1,6 milioni di punti di consegna. Vende oltre 12 TWh di energia elettrica nel mercato libero e circa 4 TWh nel mercato di maggior tutela. E presente nel settore ambientale con circa 600.000 tonn/anno di rifiuti trattati. Tra le attività: servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione), produzione di energia, vendita e distribuzione di elettricità, illuminazione pubblica e artistica, smaltimento e valorizzazione energetica dei rifiuti.	GDF SUEZ: 11,52% GRUPPO CALTAGIRONE: 15,04% ALTRI AZIONISTI < 2%: 22,44% COMUNE DI ROMA: 51,00%	1.059 milioni di euro
Acegas-Aps	ACEGAS-APS e' la "multiutility" con sede a Trieste che opera in Friuli Venezia Giulia e Veneto nella produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, nella distribuzione e vendita di gas metano, nella gestione del servizio idrico integrato. E' attiva inoltre nel settore ambientale e nella gestione di servizi di facility management, gestione calore, gestione semaforica e illuminazione pubblica. La società si propone di consolidare la propria leadership nel Nord Est di Italia come azienda multi utility regionale garantendo livelli di servizio allineati ai migliori standard nazionali e conseguendo un ritorno del capitale investito in linea con le migliori aziende del settore.	ING INVESTMENT MANAGEMENT BELGIUM SA: 2,51% INTESA SANPAOLO SPA: 3,69% FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE: 5,10% ACEGAS-APS HOLDING SRL: 62,85% ALTRI AZIONISTI < 2% 25,85%	280 milioni di euro

Acsm-Agam	ACSM-AGAM S.p.A. è nata nel 2009 con l'operazione di fusione per incorporazione di AGAM S.p.A. in ACSM S.p.A. Nascono entrambe come aziende municipali per la gestione dei servizi di pubblica utilità. ACSMAGAM S.p.A. opera nel campo della termovalorizzazione dei rifiuti, della gestione calore, della cogenerazione di energia elettrica e vapore e del teleriscaldamento. La società fornisce inoltre servizi corporate per le altre società del Gruppo. ACSM-AGAM S.p.A. opera inoltre, tramite le proprie società controllate, nei settori della vendita di gas metano e energia elettrica, della distribuzione del gas, della distribuzione di acqua e servizi di fognatura e teleriscaldamento. Le attività sono gestite in virtù di affidamenti diretti, convenzioni e concessioni rilasciate dai Comuni di Como e Monza e da altri Comuni in Lombardia, Veneto e Friuli. La società è quotata al mercato telematico azionario italiano di Milano. Dal gennaio 2009, per effetto della fusione. Nel dicembre 2008 il Comune di Como, il Comune di Monza e A2A hanno sottoscritto un patto parasociale della durata di tre anni per la governance della società. Nel dicembre 2011 tale patto è stato rinnovato, con modifiche, per il triennio 2012-2014.	COMUNE DI COMO 24,8% COMUNE DI MONZA 29,1% A2A S.P.A. 21,9% FLOTTANTE 24,2%	50 milioni di euro

Ascopiave	Il Gruppo Ascopiave è attivo nel settore del gas naturale, principalmente nei segmenti della distribuzione e vendita ai clienti finali. Per ampiezza del bacino di clientela e per quantitativi di gas venduto, Ascopiave è attualmente uno dei principali operatori del settore in ambito nazionale. Il Gruppo detiene concessioni e affidamenti diretti per la gestione dell'attività di distribuzione in oltre 200 Comuni, fornendo il servizio ad un bacino di utenza di oltre un milione di abitanti. Il Gruppo è proprietario della rete di distribuzione gestita, che si estende per oltre 8.000 chilometri. L'attività di vendita di gas naturale è svolta attraverso diverse società, alcune delle quali controllate con quote maggioritarie, altre partecipate al 49% e al 51% e sulle quali il Gruppo esercita un controllo congiunto con gli altri soci. Complessivamente considerate, le società controllate e partecipate forniscono gas a circa 850.000 clienti finali. Dal 2007 il Gruppo, sfruttando la propria posizione di leadership sul mercato, opera come grossista e trader di gas. Ascopiave intende approfittare della liberalizzazione del mercato del gas, cogliendo le opportunità che si aprono nelle fasi dell'approvvigionamento e vendita all'ingrosso sui mercati nazionale e internazionale, nel trasporto e nello stoccaggio. Il Gruppo intende inoltre consolidare la propria presenza come fornitore di servizi nel Nord Italia, attraverso la razionalizzazione e l'ottimizzazione dei processi operativi e incrementando l'efficienza gestionale per mezzo del raggiungimento di adeguate economie di scala.	ASM ROVIGO S.P.A.: 2,03% VENETO SVILUPPO S.P.A.: 2,09% ASCOPIAVE S.P.A.: 2,70% BLUE FLAME S.R.L.: 8,10% ALTRI AZIONISTI < 2%: 23,52% ASCO HOLDING S.P.A.: 61,56%	300 milioni di euro

Società operanti nel settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL)

Di seguito si riportano la principali caratteristiche delle società TPL di cui si è trattato al capitolo 6.

Comune	Denominazione	Km TPL effettuati nel 2010 (milioni)	Fatturato al 31/12/2010 (mln euro)
Alessandria	ATM	2,9	16,6
Bari	AMT	10,3	49,2
Benevento	AMTS	1,2	6,6
Bergamo	ATB	6,7	27,5
Bologna	ATC	47,6	206,2
Bolzano	SASA	7,3	22,8
Brescia	Brescia Trasporti	8,8	39,5
Cagliari	ARST	29,3	147,8
Catanzaro	AMC		10,4
Chieti	ARPA	28,4	90,6
Cosenza	AMACO	2,2	10,9
Firenze	ATAF	18,4	98,5
Foggia	ATAF	3,7	16,1
Genova	AMT	30,6	186,3
Livorno	ATL	7,8	36,5
Milano	ATM	144,6	903
Napoli	ANM	32,4	192,4
Palermo	AMAT	19,6	108,9
Palermo	AST	25,8	90,1
Pordenone	ATAP	8,2	26,8
Ravenna	ATM	6,9	17,8
Roma	ATAC	190,1	1.049,2
Roma	COTRAL	80,3	304,8
Terni	ATC		23,6
Torino	GTT	80,3	480,3
Treviso	LaMarca	10,6	26,2
Verona	ATV	18,4	69,6

Società operanti nel settore del Ciclo Idrico Integrato

Di seguito si riportano le principali caratteristiche delle società del ciclo idrico integrato di cui si è trattato al capitolo 6

Comune	Denominazione	Natura degli azionisti	Mc acqua fatturato (milioni)	Fatturato totale al 31/12/2010 (mln euro)
Bari	Acquedotto Pugliese	Regione	252,0	431,2
Codigoro (FE)	CADF	Comuni	10,6	26,4
Codogno (TV)	SISP	Comuni		17,7
Cremona	Padania Acque	Comuni		
Cuneo	Azienda Cuneese Acque	Comuni	11,5	19,7
Firenze	Publiacqua	Mista	86,0	184,4
Frosinone	Acea Ato 5	Mista quotata	35,1	50,4
Latina	Acqualatina	Privata	37,3	90,7
Lucca	GEAL	Comuni	6,4	13,9
Napoli	Acqua Campania	Privata	242,0	56,1
Napoli	ARIN (nuovo ABC)	Comune	112,5	118,2
Palermo	AMAP	Comune	57,6	96,9
Pescara	ACA	Comuni	86,1	39,8
Potenza	Acquedotto Lucano	Regione Comuni	38,5	67,2
Roma	Acea Ato 2	Mista quota	544,0	468,6
Rovigo	Polesine Acque	Comuni	33,0	38,5
Savona	Acquedotto di Savona	Mista quotata	18,7	14,5
Torino	SAP	Mista quotata	66,3	64,9

Bibliografia

Ammannati L. (2001), "Servizi pubblici locali, società per azioni a partecipazione pubblica locale e concorrenza", in L. Ammannati, M.A. Cabiddu, P. De Carli (a cura di), Servizi pubblici concorrenza diritti, a cura di, Giuffrè, Milano.

Ammannati L., Galbiati R. e G. Nizi (2003), Regolazione e concorrenza nei servizi pubblici locali, Simple, 12/03.

ANCI (2006), Rapporto sullo stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi nei Comuni, mimeo

Argento, D., Grossi, G., Tagesson, T. and Collin, S.O. (2010), The 'externalisation' of local public service delivery: experience in Italy and Sweden. International Jurnal of Public Policy, 5: 41–56, Issue 1.

Aulich, C. (2011), It's not ownership that matters: it's publicness, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 199-213.

Bachiller, P. and Grossi, G. (2012), Great expectations but poor results: financial and social performance of the Toscana Energia merger, Public Money & Management, Vol. 32, Iss. 1: 69-74.

Bloomfield, P. (2006), The Challenging Business of Long-Term Public–Private Partnerships: Reflections on Local Experience. Public Administration Review, 66: 400-411.

Bortolotti, B., Scarpa, C. and Pellizzola, L. (2011), Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali, L'industria. Rivista di economia e politica industriale, Anno XXXII, N. 1: 15-36.

Calderini, M., Garrone, P. and Sobrero, M. (2005), Corporate Governance, Market Structure and Innovation, Research Policy, Volume 34, Issue 1: 121-122.

Commissione Europea (2005), Services of General Interest, n. 219/2005.

Comune di Siena, il bilancio consolidato del Comune di Siena, 2010;

Comune di Torino, Bilancio consolidato del gruppo conglomerato Comune di Torino, 2010;

Comune di Venezia, Bilancio aggregato gruppo città di Venezia, 2009;

Cronin J. J., Taylor S. A., (1992), Measuring service quality: a reexamination and extension, Journal of marketing.

Dipartimento della funzione pubblica, (2003) La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini (a cura di Tanese A., Negro G., Gramigna A.), Rubbettino.

Farrell, C. M. (2010), Citizen and consumer involvement in UK public services. International Journal of Consumer Studies, 34: 503–507.

Formez, (2006) I confronti di performance tra Comuni come strumento di apprendimento, Quaderni Formez n.49/2006, Formez.

Giunta, F., Mulazzani, M. (2010), Le analisi di bilancio delle società di public utilities, Franco Angeli (Milano).

Grossi, G. and Thomasson, A. (2011), Jointly owned companies as instruments of local government: comparative evidence from the Swedish and Italian water sectors, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 277-289,

Grossi, G. and Pepe, F. (2009), Consolidation in the public sector: a cross-country comparison, Public Money & Management, Vol. 29, Iss. 4: 251-256.

Hayllar, M. R. and Wettenhall, R. (2010), Public-Private Partnerships: Promises, Politics and Pitfalls. Australian Journal of Public Administration, 69: S1-S7. doi: 10.1111/j.1467-8500.2009.00657.x

Hodge, G. and Greve, C. (2010), Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?. Australian Journal of Public Administration, 69: S8-S22.

Jos, P. H. and Tompkins, M. E. (2009), Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age. Public Administration Review, 69: 1077-1086.

Kano N. (1984), Quality and must be quality, The Journal of the Japanese society for quality control, Hinshitsu.

Lee, Y., Wilkins, W.M. (2011) More Similarities or More Differences? Comparing Public and Nonprofit Managers' Job Motivations, Public Administration Review, Vol. 71, Iss. 1: 45-56.

Lee, E. and Thynne, I. (2011), Symposium introduction: Dynamics of governance and civic engagement. Public Administration and Development, 31: 75–82. doi: 10.1002/pad. 594.

MacCarthaigh, M. (2011), Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 215-230, DOI:10.1080/01442872.2011.561688.

McGinnis, M.D., Ostrom, E. (2011), Reflections on Vincent Ostrom Public Administration and Policentricity, Public Administration Review, Vol. 72, Iss. 1, pp. 15–25, DOI: 10.111/j.1540-6210.2011.02488.x.

Ministero dell'Interno Dip. Per gli affari interni e territoriali, Finanza locale: certificati consuntivi, anno 2007-2008-2009.

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (2010), Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici.

MIPA, (2001) La customer satisfaction nei servizi pubblici. Casi ed esperienze a confronto, MIPA, n.2/2001.

Miraftab, F. (2004), Journal of Planning Education and Research, Vol. 24: 89-101.

Napolitano, G. (2010), La difficile introduzione della concorrenza nei servizi pubblici, Economia dei Servizi. Mercati, Istituzioni, Management.

Nomisma (2010), L'andamento della gestione delle local utilities in Italia, Osservatorio economico sui servizi pubblici locali.

OECD (2008), Economic survey of Italy 2007: Enhancing competition and productivity in services.

Sabbatini D. (2008), I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione, Questioni di Economia e Finanza n. 19, Banca d'Italia.

Savas, E. (1981), Alternative Institutional Models for the Delivery of Public Services. Public Budgeting & Finance, 1: 12-20.

Savas, E. (1993), It's Time to Privatize. Government Union Review, 14(1): 37-52.

Savas, E. (2002), Competition and Choice in New York City . Social Services. Public Administration Review, 62: 82-91.

Simmons, R. (2011), Leadership and Listening: The Reception of User Voice in Today's Public Services. Social Policy & Administration, 45: 539-568.

Thomasson, A. (2009), Exploring the ambiguity of hybrid organizations: a stakeholder approach. Financial Accountability & Management, 25: 353-366.

Thynne, I. (1994), The Incorporated Company as an Instrument of Government: A Quest for a Comparative Understanding. Governance, 7: 59-82.

Thynne, I. (2011), Ownership as an instrument of policy and understanding in the public sphere: trends and research agenda. Policy Studies, Volume 32: 183-197, Issue 3.

Thynne, I. (2011), Ownership as an instrument of policy and understanding in the public sphere: trends and research agenda, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 183-197.

Thynne, I. (1997), Hong Kong's Kowloon-Canton Railway Corporation and Its Golden Handshake Affair, The Asian Journal of Public Administration, Vol.19: 157-178.

Van Praag, B.M.S. e I-Carbonell, A.F. (2008), Happiness Quantified. A Satisfaction Calculus Approach, Revised Edition, Oxford University Press.

Vargas-Hernandez, J.G. (2010), From 'entrepreneurial state' to 'state of entrepreneurs': ownership implications of the transformation in Mexican governance since 1982. International Jurnal of Public Policy, 5: 57-73, Issue 1.

Wettenhall, R. (1988), Local Governments as Innovators. Australian Journal of Public Administration, 47: 351-375.

Wettenhall, R. (1998), The rising popularity of the government-owned company in Australia: problems and issues. Public Administration and Development, 18: 243-255.

Wettenhall, R. (2003), The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, Public Organization Review Vol. 3, Iss. 1: 77-107.

Wettenhall, R. (2011), State enterprise for ethical reasons: mostly alcohol and tobacco, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 243-261.

Wettenhall, R. and Thynne, I. (2010), Ownership in the public sphere: the significance of community and organizational form. International Jurnal of Public Policy, 5: 5-23, Issue 1.

Wettenhall, R. and Thynne, I. (2011), Dynamics of public ownership and regulation, Policy Studies, Vol. 32, Iss. 3: 179-182.

Wettenhall, R. and Thynne, I. (1999), Emerging Patterns of Governance: Synergy, Partnerships and the Public-Private Mix, The Asian Journal of Public Administration, Vol.21: 157-178.

Wettenhall, R. and Thynne, I. (1994) Machinery of Government Innovation in Micro-States: The Cases of Nauru, Niue and Norfolk Island, The Asian Journal of Public Administration, Vol.16 n.1: 60-86.

Wettenhall, R. and Thynne, I. (2005) Ownership and Management in the Public Sphere: Governance Issues and Concerns, The Asian Journal of Public Administration, Vol.27 n.2: 263-290.

Wettenhall, R. (2005), Thinking Seriously About Public-Private Partnerships As An MDG Tool, The Asian Review of Public Administration, Vol. XXVII, N. 1-2, pp. 66-80 .

Whitfield, D. (2001), Public services or corporate welfare : rethinking the nation state in the global economy, London: Pluto Press.

Whitfield, D. (1983), Making it public : evidence and action against privatization, London: Pluto Press.

Zeithalm, V.A., Parasuraman A. e L.L. Berry (1991), Servire Qualità, Mc. Graw-Hill Libri Italia, Milano.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it