

Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Energy Economics

**Da azienda Municipalizzata a modello Multiutility:
percorso storico-normativo del settore e attuale
posizionamento degli operatori leader nel mercato italiano**

Relatore

Prof. Carlo Andrea Bollino

Candidato

Massimiliano Casellato

Matr. 179641

ANNO ACCADEMICO

2014/2015

Ringraziamenti

Desidero ringraziare il Professor Carlo Andrea Bollino per aver accettato di seguirmi nello svolgimento di questa tesi e in particolare per avermi indirizzato, nel momento della scelta dell'argomento, verso il *topic* delle multiutility. Quest'ultimo è risultato poi essere di grande interesse per me e soprattutto mi ha permesso di realizzare un importante percorso di crescita personale ed in ambito accademico.

INDICE

Introduzionep. 5

Capitolo Primo

1. Le aziende Comunali nel corso del Novecento; evoluzione storico-normativa.....p. 7

1.1 La nascita delle municipalizzate all'inizio del XX secolo; motivazioni e conseguenze.....p. 7

1.1.1 La legge sulla municipalizzazione (29 marzo 1903 n. 103) e gli sviluppi durante "l'epoca Giolittiana".....p. 8

1.1.2 Il Regio Decreto 2578 del 15 ottobre 1925 e gli anni del fascismo.....p. 12

1.2 Gli anni del Secondo dopoguerra; i limiti del modello e la sua parziale riorganizzazione.....p. 16

1.2.1 La disciplina dei servizi pubblici nella Costituzione del 1948; l'art. 43 Cost.....p. 16

1.2.2 La nuova società (dei consumi di massa), la nascita dell'ENEL e l'insediamento dei partiti nel primo ventennio repubblicano.....p. 18

1.3 Il periodo 1970 – 1990; analisi della struttura del settore prima della liberalizzazione.....p. 20

Capitolo Secondo

2. Dalle *municipalizzate* alle *multiutility*: il contesto attuale..... p. 24

2.1 Il processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas in Italia.....p. 24

2.1.1 La legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento degli enti locali e le successive modificazioni/integrazioni legislative.....p. 27

2.1.2 I Decreti Legislativi 16 marzo 1999, n. 79

(Decreto Bersani) e 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta).....	p. 33
2.1.3 L'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria 2002) e le seguenti innovazioni legislative; il recepimento delle ulteriori direttive europee in materia di liberalizzazione.....	p. 35
2.2 Reazioni e tendenze del mercato a seguito del processo di liberalizzazione.....	p. 38
 Capitolo Terzo	
3. I principali player e la loro graduale espansione nel settore: panorama presente e possibili scenari futuri.....	p. 40
3.1 A2A, Hera, Acea, Iren: principali indicatori a confronto.....	p. 42
3.1.1 Analisi dei principali dati economico-finanziari dell'ultimo triennio.....	p. 44
3.2 Le operazioni di M&A tra multiutility: il contesto e le ragioni.....	p. 48
3.3 Quali prospettive per le grandi multiutility italiane?.....	p. 49
 Conclusioni	p. 51
 Bibliografia e Sitografia	p. 55

Introduzione

I servizi pubblici locali rappresentano uno dei settori chiave nello sviluppo di una società. Risulta facile intuire, infatti, come filiere quali quelle dell'energia elettrica, del gas naturale, della gestione delle risorse idriche, della gestione dei rifiuti e dei trasporti costituiscano fattori che vanno ad incidere profondamente nella qualità della vita dei cittadini. Il carattere di servizio pubblico, proprio dei comparti delle *public utilities*, fa sì che questo sia uno dei settori dell'economia in cui le Autorità istituzionali, governative e, in particolare, quelle regolative intervengono maggiormente. C'è da dire che i servizi di pubblica utilità sono stati gestiti storicamente in regimi di monopolio, non perché fossero tutti effettivamente dei monopoli naturali, ma perché tali erano considerati nei fatti. Ci si accorse, poi, che ciò era parzialmente inesatto e sopraggiunse così l'ondata delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni. A quel punto, infine, apparve evidente che, come ci si era preoccupati di introdurre degli elementi di concorrenza in questi settori, allo stesso modo risultava imprescindibile salvaguardare il loro summenzionato carattere di servizio pubblico.

Le brevi osservazioni appena riportate non costituiscono altro che una sintesi estrema delle dinamiche evolutive del comparto dei servizi pubblici locali. Più in generale, l'obiettivo del presente lavoro consiste nell'analisi dei processi e delle motivazioni che hanno portato il settore in parola a configurarsi nell'odierno modello *multiutility*, avendo avuto comunque cura di cimentarsi nello studio delle caratteristiche economico-strutturali di quest'ultimo. In particolare, la prima parte dell'elaborato, costituita dai capitoli primo e secondo, fornisce un'ampia panoramica sul percorso storico e normativo del settore dei servizi in Italia dai primi del Novecento fino ad oggi (mentre nel primo capitolo si esamina il periodo pre-liberalizzazione, nel secondo vengono studiati gli anni successivi all'apertura dei mercati): l'analisi verte sia sulle influenze degli orientamenti politici e delle decisioni governative sulle dinamiche del settore, sia, e soprattutto, sulle

innovazioni legislative apportate nel corso degli anni e le conseguenti reazioni e tendenze del mercato. Tale analisi risulta indispensabile per poter affrontare con sufficiente cognizione di causa la seconda parte dell'elaborato, costituita dal terzo ed ultimo capitolo: in esso si focalizza l'attenzione sulla configurazione attuale del comparto delle public utilities, in particolare operando un confronto, anche sulla base di indici di bilancio, tra i quattro principali gruppi multiutility del mercato italiano. Tra la parte finale del terzo capitolo e quella delle conclusioni si presenteranno, infine, sia le prospettive per i grandi *player* multiservizi analizzati, sia, più in generale, i possibili scenari futuri per il settore dei servizi pubblici locali in Italia.

1. Le aziende Comunali nel corso del Novecento; evoluzione storico-normativa

1.1 La nascita delle municipalizzate all'inizio del XX secolo; motivazioni e conseguenze

L'esperienza italiana dei servizi pubblici costituisce un fenomeno tutt'altro che recente. Se ne parla, infatti, diffusamente almeno dall'inizio del secolo scorso, periodo nel quale si realizzò una crescita molto elevata delle imprese pubbliche attraverso processi di statalizzazione o municipalizzazione di attività di servizio pubblico.

L'aumentato numero delle amministrazioni e l'espansione del loro tessuto organizzativo erano conseguenza dell'assunzione da parte dello Stato di nuovi compiti corrispondenti alla identificazione ed alla attualizzazione di attività in passato lasciate alla libera selezione dei rapporti sociali. A loro volta anche il numero ed i modelli organizzativi dei servizi di pubblica utilità sono dipesi dal processo evolutivo della concezione della forma di Stato.¹

Per quanto riguarda le municipalizzazioni di servizi pubblici, si trattò, per giunta, di un fenomeno comune a gran parte dei Paesi Europei proprio nei primi anni del Novecento. Le ragioni di questo processo sono da ricercare innanzitutto nella - allora - “diseconomicità”² degli stessi servizi di pubblica utilità. Quest'ultimi necessitavano di enormi investimenti in infrastrutture, divenute indispensabili per dare una risposta ai problemi alimentati dai processi di urbanizzazione. Ancora: oltre allo straordinario aumento della popolazione nelle città italiane (nel decennio 1891 – 1901: Roma +54%, Milano +43%, Palermo +27%), si aggiunga che la fase di industrializzazione e ammodernamento dell'apparato produttivo evidenziava

¹ G. Treves, *Azienda (Dir. Pub.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 744 – in G.F. Cartei, *Il Servizio Universale*, Giuffrè Editore, 2002, p. 11

² A. Pisaneschi, *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2009, p. 8

quanto fosse di fondamentale importanza disporre di sistemi territoriali “attrezzati”. In generale, furono dunque esigenze concrete (spesso le amministrazioni videro anche la possibilità di finanziare le casse comunali con le ingenti rendite connesse alla gestione dei servizi) più che motivazioni ideologiche³ a dare la spinta alle iniziative dei Comuni, i quali, spesso autonomamente, avevano costituito ex novo aziende municipalizzate o riscattato concessioni da imprese private.

Ma fu proprio il bisogno di grandi investimenti infrastrutturali a rendere imprescindibile l'intervento pubblico nel settore: era assai improbabile, se non impossibile, la realizzazione, allora, di tali opere da parte di imprese private. L'arretratezza economica della popolazione impediva il pagamento del servizio a prezzi di mercato e dunque una adeguata remunerazione dell'investimento. Era quindi inevitabile che fosse lo Stato ad assumersi la gestione dei servizi pubblici: l'impresa pubblica avrebbe infatti potuto offrire soddisfazione possibile a bisogni collettivi ad un costo “sostenibile”.

1.1.1 La legge sulla municipalizzazione (29 marzo 1903 n. 103) e gli sviluppi durante “l'epoca Giolittiana”

Sul piano legislativo, la questione dell'assunzione diretta dei servizi da parte degli enti locali fu affrontata per la prima volta nel 1898 (governo Pelloux), anno nel quale fu istituita una Commissione parlamentare (Commissione Lucchini) con il mandato di redigere un disegno di legge per disciplinare, oltre alla presa in gestione dei servizi, anche il riscatto delle concessioni. Ma, in prima istanza, i progetti elaborati dalla citata Commissione non trovarono attuazione a causa delle resistenze provenienti dalla componente più conservatrice del mondo industriale, attenta a salvaguardare i benefici della gestione privata dei monopoli.⁴ Solamente all'inizio del 1902, quando la questione riapparve in discussione parlamentare,

³ B. Spadoni, *I servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*, vedi Sitografia

⁴ *Ibidem*

cominciarono ad intravedersi condizioni favorevoli alla riforma, la quale era sostenuta essenzialmente da tre fazioni: la parte più dinamica dell'ambiente imprenditoriale, favorevole ad espandere l'offerta e l'accessibilità dei servizi per poter sostenere l'evoluzione economica, tecnologica ed industriale; la componente riformista della sinistra di matrice socialista; il mondo sindacale. Queste tre forze insieme costituivano il cosiddetto "blocco sociale": a ben vedere, dunque, il fabbisogno di regolazione rappresentava un terreno unificante di esigenze e correnti di pensiero (spesso) tra loro molto differenti.

Con l'emanazione della legge 29 marzo 1903 n. 103 iniziò il processo di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni. Tale legge favorì la prima ondata di municipalizzazioni fino alla Grande guerra, tanto che il periodo giolittiano è stato definito "l'età d'oro delle municipalizzazioni".⁵ Nel dibattito che accompagnò la discussione del disegno di legge di riforma vi fu il confronto degli orientamenti politico-ideali sia di matrice liberale, sia socialista, sia cattolica, i quali portarono tutti, in base a ragioni spesso profondamente dissimili, il proprio contributo: da un lato, infatti, c'era chi sosteneva la municipalizzazione per sottrarre la gestione dei servizi alla mano dei monopolisti privati che lucravano a danno delle collettività gestite; da altro lato c'era chi vedeva l'approvazione della riforma come risoluzione del problema del "fallimento del mercato" dovuto alla presenza di monopoli naturali (nei settori elettrico, gas e idrico in particolare); da altro ancora c'era chi vedeva la possibilità per gli enti locali di giovare degli eventuali utili delle aziende Comunali per risanare (almeno in parte) il dissesto dei loro bilanci.

Vi è comunque da sottolineare il fatto che la municipalizzazione si collocava nel programma di decentramento amministrativo di cui Giolitti era sostenitore e corrispondeva ad una esigenza di ammodernamento reso evidente dal processo di industrializzazione e dai movimenti migratori ad esso connessi.⁶ Ancora: le esigenze dei governi giolittiani, che tentavano di realizzare il difficile obiettivo di

⁵ L'espressione è di Giuliano Pischel

⁶ B. Spadoni, *op. cit.*

conciliare liberalismo e socialismo, fornirono terreno fertile a quella corrente di pensiero definita come “socialismo municipale” («ogni cittadino è un azionista che riceve i suoi dividendi sotto forma di salute, di comodità di vita, di sane ricreazioni e di felicità ugualmente ripartite fra tutti»)⁷ che in quegli anni attraversò tutta l’Europa.

La legge n. 103/1903 sui servizi pubblici locali è il frutto di questa visione culturale e costituisce un evidente compromesso (proprio della strategia giolittiana, come detto sopra) tra il modello socialista e il modello liberale. Essa infatti stabiliva che la municipalizzazione dei servizi fosse una facoltà lasciata ai Comuni, prevedendo però, in parallelo, una serie di controlli e vincoli (vista anche la preoccupazione del legislatore, già allora, rispetto al verificarsi di fenomeni di distrazione e di clientelismo), tra cui l’obbligo di subordinare l’assunzione dei servizi pubblici all’osservanza di un procedimento solenne e complesso.

La normativa in realtà non definiva in astratto quando una attività poteva considerarsi di pubblica utilità, ma elencava i servizi dei quali i Comuni potevano assumere la gestione diretta; tale elencazione, tuttavia, finiva per costituire un limite all’area di intervento degli enti locali, anche perché gli organi di controllo tendevano a scoraggiare possibili estensioni. Inoltre, il modello di azienda definito dalla legge era privo di personalità giuridica e quindi non disponeva della proprietà dei propri mezzi e del proprio patrimonio: questo comportava una drastica riduzione della sua autonomia e della sua funzionalità.⁸ I principali organi delle aziende municipalizzate erano la commissione amministrativa e il direttore, mentre al consiglio comunale era riservata ogni competenza collegata all’assunzione diretta del pubblico servizio e al regolamento aziendale. La legge regolava poi il procedimento di assunzione del servizio da parte del Comune: la delibera di assunzione poteva essere adottata solo dopo che si fosse dimostrata la convenienza tecnica ed economica dello specifico intervento di municipalizzazione. L’obbligatorietà di dimostrare la doppia convenienza, unita

⁷ A. Pisaneschi, *op. cit.*, pp. 9-10

⁸ B. Spadoni, *op. cit.*

alla previsione della maggioranza speciale in sede di delibera (a garanzia dei cittadini – e come ulteriore controllo – era comunque possibile la proposizione di un referendum comunale sull’opportunità della stessa assunzione), rendevano dunque la municipalizzazione del servizio, sovente, non la regola ma l’eccezione. Peraltro, in caso di gravi e persistenti irregolarità, il prefetto poteva ordinare un decreto di revoca dell’affidamento del servizio qualora fosse stato provato, attraverso apposite indagini, il perdurare dello stato di irregolarità.

Le caratteristiche industriali delle aziende municipalizzate risentirono inevitabilmente della loro natura strettamente pubblicistica. Esse assunsero infatti la forma di unità produttive monoservizio, operanti generalmente in ambiti territoriali corrispondenti a quelli amministrativi dei Comuni: potrebbe quindi sembrare più giusto parlare di soggetti di erogazione di servizi, piuttosto che di vere e proprie imprese. La conseguenza fu l’affermarsi di imprese “organiche” all’ente locale e solo funzionalmente separate da esso. Dal punto di vista finanziario questo ebbe non poche implicazioni: ottimistica la previsione secondo cui gli utili netti accertati sarebbero stati devoluti al bilancio ordinario del Comune, più saggia e realistica invece quella secondo cui eventuali perdite sarebbero state coperte con la parte straordinaria della spesa di bilancio comunale. E questo aspetto dava ragione, ovviamente, ai critici della municipalizzazione, i quali ritenevano improbabile che un’azienda pubblica potesse essere gestita con criteri e con efficienza imprenditoriali.⁹

Tuttavia, dai dati dell’Annuario Statistico delle città italiane del 1915-16 risultavano essere presenti in Italia 170 aziende municipalizzate, di cui 127 costituite ex novo e 43 derivanti da riscatto di precedenti concessioni a privati.

⁹ G. Palliggiano, *L’evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Vallo della Lucania, 26 giugno 2009 – vedi Sitografia, p. 12

AZIENDE	RISCATTI	IMPIANTI EX NOVO	TOTALE
Impianti elettrici	12	38	50
Officine del gas	22	9	31
Acquedotti	3	12	15
Tranvai	4	9	13
Ill.ne a acetilene	-	2	2
Servizi vaporetta	1	-	1
Imp.ti telefonici	-	1	1
Servizi diversi	1	56	57
TOTALE	43	127	170

Riassunto dei servizi gestiti con azienda municipalizzata in Italia al 1° gennaio 1915¹⁰

1.1.2 Il Regio Decreto 2578 del 15 ottobre 1925 e gli anni del fascismo

L'epoca fascista, collocandosi a metà tra quella liberale e quella repubblicana, rappresenta lo stadio intermedio dell'esperienza della municipalizzazione in Italia. Con la fine della guerra e l'avvento del fascismo si aprì una fase di stasi (se non addirittura di regresso) per il movimento municipalizzatore. Durante il periodo squadristico le aziende Comunali furono viste come espressione dello spirito "demagogico", "collettivistico" o addirittura "sovversivo" degli avversari.¹¹ Nella cosiddetta fase liberista del primo fascismo, poi, da una generica posizione "antimunicipalizzatrice" si passò ad una vera e propria campagna di "smunicipalizzazione"¹², di cui furono subito ben pronti ad approfittare alcuni

¹⁰ Cfr. *Annuario Statistico delle città italiane*, Vol. VI (1915-16), Firenze, 1916, p. 118

¹¹ C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, in *L'innovazione al servizio dei cittadini* – Seconda Conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali, Milano, 2000, vedi Sitografia

¹² Una circolare del Ministero dell'Interno del 25 marzo 1923 richiamò l'attenzione dei prefetti sulla necessità di "sottoporre a rigoroso controllo i risultati delle gestioni aziendali, allo scopo di stabilire la convenienza o meno della restituzione all'industria privata". Cfr. Militello, *La municipalizzazione nel diritto pubblico fascista*, Bologna, 1941, p. 35

grandi gruppi industriali (specie gli elettrici) che, toccati o non che fossero, erano sempre stati avversi alla municipalizzazione.¹³

Nel corso degli anni Venti il numero delle aziende pubbliche si ridusse non di poco, in quanto si registrarono ovunque smobilitazioni e riprivatizzazioni di aziende municipalizzate (in particolare nel settore elettrico), mentre altre progettate furono bloccate all'ultimo momento. Già nel corso degli stessi anni, inoltre, vista anche la ricordata ostilità di matrice politica, fu promossa la riforma dell'ormai invecchiata legge del 1903.¹⁴ Con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3047, si introducevano due importanti misure:

- 1) anche le Province, entro limiti precisi, potevano procedere all'assunzione di alcuni pubblici servizi;
- 2) il Governo era autorizzato a riunire e coordinare in un testo unico l'intera disciplina della materia, anche con riguardo a norme dettate successivamente alla stessa legge del 1923.

Facendo seguito proprio a questo secondo punto, fu quindi emanato il Regio Decreto n. 2578 del 15 ottobre 1925, contenente il Testo Unico sull'assunzione diretta dei servizi di pubblica utilità da parte dei Comuni e delle Province, il quale per decenni, anche dopo il regime fascista, ha costituito la disciplina di riferimento della materia.

La presa in gestione da parte dell'amministrazione comunale di determinati servizi, il cui esercizio era giudicato di interesse pubblico, era libera qualora l'attività dovesse essere condotta in concorrenza con imprese private, mentre limitata se doveva svolgersi in regime di monopolio. In questo secondo caso, l'assunzione del servizio doveva avvenire per legge e, per quanto riguarda i Comuni e le Province, poteva riguardare soltanto quei servizi per i quali la legge formale prevedeva espressamente la possibilità di assunzione. Come l'art. 1 della L. 103 del 1903, così il R.D. 2578 del 1925 confermava il valore non tassativo ma

¹³ Cfr. G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 1965, p. 189

¹⁴ Cfr. C. Pavese, *Dall'impresa privata all'azienda pubblica*, in A. Mantegazza – C. Pavese, *L'ATM di Milano 1861-1971*, pp. 190-94

esemplificativo nell'indicazione dei servizi di pubblica utilità dei quali i Comuni potevano assumere la gestione diretta, visto il perdurare dell'impossibilità di inquadrare con precisione la definizione di pubblico servizio, specie agli effetti della municipalizzazione.

Il Testo Unico 2578/1925 profilava due differenti possibilità di amministrazione dei servizi municipalizzati:

- 1) in regime di "gestione diretta", ossia a cura degli stessi organi del Comune; tale tipologia di gestione poteva svolgersi, a sua volta, o "in economia" o con la costituzione di "aziende speciali". Il servizio in economia (disciplinato dall'art. 15 T.U. citato, ma già introdotto dall'art. 16 della legge del 1903) era ammesso di regola per alcuni dei servizi espressamente contemplati dall'art. 1 ovvero per altri di tenue importanza in rapporto a quella del Comune; la gestione in economia era inoltre da preferire rispetto alla costituzione di un'azienda speciale per quei servizi che non avevano carattere prevalentemente industriale.
- 2) dandoli in concessione a privati.

La municipalizzazione dei servizi passava per una delibera del consiglio comunale ed era soggetta all'accertamento di merito del comitato regionale di controllo, prevedendo degli indennizzi per i casi in cui si incideva sui diritti di precedenti concessionari (artt. 19 e 24 T.U. citato).

Le aziende municipali, nonostante facessero parte dell'organizzazione del Comune e non disponessero di personalità giuridica (il che comportava la responsabilità del Comune per eventuali passività), godevano di una notevole autonomia amministrativa, tanto che erano titolari della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono. Gli utili netti delle aziende erano devoluti ai bilanci comunali, avendo avuto in precedenza la premura di detrarre quanto si riteneva di destinare al miglioramento ed allo sviluppo delle aziende stesse, ed anche a ridurre le tariffe dei servizi. Alle perdite (facili a verificarsi) si faceva fronte con il fondo

di riserva e, in caso di insufficienza, con stanziamenti ad hoc nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale.¹⁵

Con il progressivo imporsi del regime fascista ed in particolare, sul piano locale, con la soppressione della democrazia comunale e l'istituzione della carica podestarile, le aziende municipalizzate si tramutarono in uno dei tanti uffici e strumenti del Comune e le commissioni amministratrici persero ogni rappresentatività.¹⁶ Di più: una volta conclusasi la breve stagione liberista in politica economica, l'affermarsi del ruolo statale in campo economico condusse dapprima ad un'attenuazione dell'ostilità nei confronti della municipalizzazione e poi ad una crescente attenzione per l'attività delle imprese esercenti servizi pubblici locali. Quest'ultime, infatti, rientravano nella lista di strumenti di quella "macchina del consenso" da cui l'apparato propagandistico del regime si attendeva un'elevata produttività.

Negli anni Trenta i Comuni italiani possedevano 82 aziende elettriche ricavandone, in alcuni casi, utili non indifferenti¹⁷; nel complesso si contavano 132 imprese municipalizzate con oltre 8600 dipendenti, 92 delle quali erano associate alla FNFAIM (Federazione nazionale fascista delle aziende industriali municipalizzate, evoluzione della vecchia FAMI: Federazione delle aziende municipalizzate).¹⁸

¹⁵ G. Palligiano, *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Vallo della Lucania, 26 giugno 2009 – vedi Sitografia, p. 16

¹⁶ Cfr. G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 1965, cit., p. 205

¹⁷ Esempio il caso dell'AEM milanese che fu costante fonte di cespiti per il bilancio comunale. Ad esempio nel 1924 essa corrispose al Comune di Milano utili per 10 milioni, dopo aver proceduto ad accantonare 13 milioni per ammortamenti, realizzando un cash flow superiore al 50%. Cfr. P. Bolchini, *Le aziende elettriche municipali*, p. 640

¹⁸ C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, cit.

1.2 Gli anni del Secondo dopoguerra; i limiti del modello e la sua parziale riorganizzazione

Alla fine della guerra l'economia italiana che usciva dal periodo fascista appariva chiusa, autarchica, costretta da vincoli all'interno e all'esterno, basata principalmente sul sistema degli enti pubblici economici e sul regime delle autorizzazioni e delle concessioni. Necessitava inoltre di una importante e rapida opera di ricostruzione e riconversione industriale.¹⁹

Con la fine del Secondo conflitto mondiale si aprì, a tutti gli effetti, la stagione repubblicana della storia della municipalizzazione. Dal punto di vista normativo, la più importante novità di quegli anni fu senza dubbio l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica (1948), in modo particolare per gli indirizzi politico-economici contenuti negli articoli che compongono quella che è chiamata, con formula convenzionale, la "Costituzione economica".

1.2.1 La disciplina dei servizi pubblici nella Costituzione del 1948; l'art. 43 Cost.

Nel corso del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea Costituente, i cenni rivolti ai servizi pubblici, nel più generale quadro delle norme sui rapporti economici, uscirono come rappresentazione dell'accordo raggiunto tra i diversi presupposti politico-giuridici che li prefigurarono. Così, se Togliatti ebbe ad indicare proprio il settore dei servizi pubblici per sottolineare i pericoli che scaturivano da quelle proprietà monopolistiche in cui la concentrazione della ricchezza andava a scapito della libertà dei cittadini e dell'economia della Nazione, da parte sua Nenni auspicava la nazionalizzazione e la socializzazione delle proprietà ogniquale volta essa assumesse i caratteri di un servizio pubblico o di un monopolio di fatto.²⁰ D'altro canto, le stesse forze di matrice liberale rappresentate in Assemblea Costituente erano ben consapevoli che i principi classici dell'economia di mercato

¹⁹ A. Pisaneschi, *op. cit.*, pp. 21-22

²⁰ In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, Roma, 1970, pp. 307 e 554

non avrebbero potuto trovare applicazione negli anni a venire; tanto che l'intervento dello Stato nell'economia è stato interpretato quale fenomeno caratteristico anche negli ordinamenti a regime tendenzialmente liberistico.

Alla fine il punto di unità fu trovato proprio nel mettere insieme la possibilità dell'intervento dello Stato con la tutela dell'iniziativa economica privata, connubio che ha dato vita ad una Costituzione nella quale il diritto riconosciuto e tutelato all'esercizio della impresa privata non è mai disgiunto da una visione proiettata sull'interesse generale.²¹

Indubbiamente nella Costituzione non c'è il mercato e non c'è la concorrenza come elemento di tutela del consumatore contro il monopolio privato. Ma c'è, tuttavia, la paura di quest'ultimo, specie se di grandi dimensioni. Citando l'art. 43:

«Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.»

Come si legge tra le righe di questa formulazione, la risposta costituzionale a quello spettro (del grande monopolio privato) risiede nella convinzione che, nelle condizioni storiche ed economiche del momento, non sarebbero state certo le forze naturali del mercato a rompere i monopoli privati, ma solo l'intervento dello Stato. Ed è facile scorgere, in tale enunciato, da un lato la grande eredità giolittiana dei servizi pubblici gestiti dallo Stato, da altro lato la cultura socialista (la riserva può essere stabilita *a vantaggio di comunità di lavoratori*), da altro ancora una certa possibile ambivalenza liberale²² (la legge infatti *può* riservare o trasferire determinate imprese: ciò implicherebbe la possibilità che esistano imprese titolari di servizi pubblici essenziali la cui attività non sarebbe riservata o trasferita dalla legge, potendo continuare così ad essere legittimamente gestite da soggetti privati).

²¹ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 22

²² *Ivi*, pp. 28-29

Sicché alla fine dovrà essere ancora una volta la scelta politico-legislativa a contemperare in maniera corretta valori e interessi bilanciandoli con il divenire dell'economia, con particolare riguardo alla finalità di natura culturale e sociale cui i servizi sarebbero rivolti quali strumenti di trasmissione del pensiero e di sviluppo della società nel suo complesso.

1.2.2 La nuova società (dei consumi di massa), la nascita dell'ENEL e l'insediamento dei partiti nel primo ventennio repubblicano

Gli anni che seguirono l'entrata in vigore della Costituzione furono caratterizzati da profonde trasformazioni politiche, economiche e sociali connesse in primo luogo alla ricostruzione, oltre che all'accelerata espansione dell'industria ed alla crescita delle grandi città verso una dimensione metropolitana: la società italiana si stava progressivamente avviando ai consumi di massa. Le imprese municipali dovettero ben presto misurarsi con le conseguenze prodotte da quest'epoca di radicale cambiamento. In particolare, tra gli anni '50 e '60 il veloce sviluppo industriale e le ondate migratorie dirette verso le grandi città (specie del Nord) trasformarono ancora una volta il territorio, portando alla formazione di ampie conurbazioni con carattere metropolitano: quest'ultimo processo comportò l'evoluzione anche dei borghi rurali, i quali divennero centri satelliti di insediamento degli immigrati e di nuove imprese.²³

Il problema dell'adeguamento dei servizi di pubblica utilità alla nuova dimensione della popolazione ed alla nuova struttura dei consumi pose gravi problemi alle amministrazioni locali e, ovviamente, alle stesse aziende che si occupavano della gestione di tali servizi, ossia le municipalizzate. Quest'ultime, nel tentativo di far fronte alle nuove esigenze di servizio che si stavano delineando, cominciarono in alcuni casi ad attuare nuovi piani di investimento, perseguendo l'ulteriore implementazione ed estensione delle reti: questo dato, sommato alla progressiva crescita (a tratti incontrollata) dei costi (in primis quello del lavoro), costituì le

²³ C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, cit.

fondamenta dei disavanzi di bilancio delle aziende municipalizzate, che divennero piuttosto rilevanti, come si vedrà, negli anni a venire.

Peraltro, nel corso degli anni '60 la nazionalizzazione del settore elettrico, pur rappresentando un'affermazione dei sostenitori dell'intervento pubblico in campo energetico, colpì in maniera ponderosa il settore economicamente più importante (e con i maggiori utili di bilancio) di tutte le imprese municipalizzate, quello delle aziende elettriche per l'appunto, mettendone in forse la stessa sopravvivenza. Il prosieguo dell'attività delle aziende elettriche municipali era infatti soggetto ad un decreto di concessione (e, come tale, pur sempre revocabile) da parte dell'ENEL: numerose furono le cessioni di impianti da parte di piccoli Comuni specie localizzati nel Mezzogiorno, tanto che nel primo decennio di attività la stessa ENEL assorbì 168 aziende e servizi elettrici precedentemente svolti da enti locali.²⁴ Tuttavia, le aziende più vitali e con maggiore radicamento territoriale sopravvissero.

Da segnalare, infine, che proprio in questi anni, ristabilite le condizioni democratiche in epoca repubblicana, l'amministrazione delle aziende municipalizzate cominciò a diventare appannaggio di esponenti politici legati alle maggioranze che reggevano il Comune anziché di tecnici e managers. Tale fenomeno, dovuto anche al clima politico degli anni della guerra Fredda e delle nette divisioni ideologiche che ne conseguivano, andò via via accentuandosi portando alla direzione delle municipalizzate uomini sempre più legati agli "apparati" dei partiti.²⁵ La strumentalizzazione politica delle aziende municipali, iniziata in epoca fascista, si perpetuò dunque anche nel periodo repubblicano.

²⁴ Cfr. P. Polchini, *Le ragioni del decentramento: enti locali, aziende municipalizzate ed ENEL*, in G. Zanetti (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. Vol. V. Gli sviluppi dell'Enel 1963-1990*. Bari-Roma, 1994

²⁵ C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, cit.

1.3 Il periodo 1970 – 1990; analisi della struttura del settore prima della liberalizzazione

A partire dalla fine degli anni Sessanta, il sistema scaturito dal processo di municipalizzazione e dalle norme che lo avevano disciplinato manifestò in modo sempre più evidente i propri limiti e il modello di regolazione su cui esso era fondato finì per costituire un ostacolo al conseguimento di efficienza e di economicità. Le più chiare manifestazioni di tale involuzione furono gli insufficienti risultati qualitativi e di efficienza associati ai sempre più grandi deficit di bilancio delle aziende municipalizzate: quest'ultimi, che nel 1960 erano di poco superiori a 3,5 miliardi di lire, raggiunsero il valore di 800 miliardi nel 1975 e di ben 1800 miliardi nel 1980.²⁶ Anche per effetto della riforma tributaria del 1973 (che aveva privato gli enti locali di ogni autonomia tributaria, consentendo loro di riassetare lo squilibrio di bilancio mediante l'accensione di mutui), lo stato generale della finanza degli enti locali presentava infatti enormi crescite dei disavanzi e degli indebitamenti, superando ogni limite di sorveglianza e rendendo necessarie drastiche misure di risanamento. Furono dunque emanate, in rapida successione, in un primo tempo la legge 17 marzo 1977 n. 62 per il consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di Comuni e Province, seguita dalla legge 27 febbraio 1978 n. 43 concernente provvedimenti *urgenti* per la finanza locale. Entrambi questi provvedimenti legislativi ebbero la natura di interventi straordinari aventi lo scopo di far fronte alla situazione poco sopra descritta.

Le aziende municipalizzate, per effetto del loro stretto legame con gli enti locali e in considerazione dell'elevato dissesto dei loro bilanci (nel settore dei trasporti in particolare), furono anch'esse sottoposte a questa disciplina rigidamente vincolistica che sfociò addirittura nel divieto di costituire nuove aziende. Le suddette norme, peraltro, introdussero l'obbligo alla redazione di piani di riequilibrio economico-finanziario, i quali, fin dall'inizio, furono interpretati come elementi di connessione tra la pianificazione dell'ente locale e quella aziendale

²⁶ Cfr. *Annuari e Compendi dati Cispel* (oggi *Confservizi*), vari anni

costituendo, pertanto, un iniziale segnale di separazione di aree di competenza e responsabilità.²⁷ Si rivelava ormai necessario, infatti, promuovere una più trasparente delimitazione di ruoli tra i soggetti presenti nel sistema decisionale, giacché le aziende andavano presentando connotazioni di sempre più marcata autonomia. Il fatto che le stesse aziende, nelle summenzionate disposizioni legislative, furono ancora una volta accomunate agli enti locali e sottoposte a drastiche e indifferenziate misure di vincolo economico-finanziario, spesso anche controproducenti all'esercizio della gestione aziendale (ad es., obbligo al pareggio di bilancio, tetti alla crescita dei costi, blocco delle assunzioni di personale, divieto di contrattazione sindacale aziendale), rappresentava l'ennesima anomalia derivante dal permanere di una situazione di organicità tra enti e aziende (fatto salvo, comunque, l'imprescindibile bisogno di un processo di efficientamento sia per gli uni che per le altre). La gestione, peraltro, concepita com'era in un rapporto di stretta coesione con le funzioni di governo, regolazione e proprietà, facenti tutti capo all'ente locale, non era posta in grado di esprimere la necessaria imprenditorialità in quanto sottoposta ad un sistema di direttive e controlli specifici e capillari che ne limitava drasticamente l'autonomia.²⁸

Con il superamento della contabilità finanziaria (tipica degli enti pubblici) e l'adozione di quella economica (più consona ai soggetti imprenditoriali) iniziò a tutti gli effetti il processo di emancipazione dell'azienda pubblica locale volto ad affermare crescenti margini di indipendenza e responsabilità e a dare ad essa una veste più aderente alla forma di impresa. Tale innovazione partì nelle realtà locali più avanzate e fu tradotta sul piano normativo mediante l'introduzione del Bilancio tipo che avvenne con il Decreto Ministeriale del 4 febbraio 1980; successivamente, con il DM 26/4/95, tale schema fu adeguato alla IV Direttiva CEE (già recepita nel Codice Civile).²⁹ Questi provvedimenti resero possibile l'espletamento di due

²⁷ B. Spadoni, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem*

²⁹ Cfr. AA. VV., *Guida al nuovo bilancio di esercizio delle imprese di servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1995

tipologie di operazioni inattuabili fino ad allora: da un lato la misurazione del costo industriale del servizio, da altro lato il confronto dei bilanci e della contabilità generale delle aziende pubbliche con quelli di altri gestori, pubblici e privati. Tale passaggio segnò una tappa importante in direzione di un sistema decisionale e di regolazione orientato all'efficienza e all'economicità.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 4 ottobre 1986, recante l'approvazione del nuovo regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali, i cambiamenti adottati negli anni precedenti trovarono un'organica e coerente incorporazione. Nell'occasione fu introdotto uno strumento di indirizzo e programmazione delle aziende, costituito dal Piano Programma, che delineava esplicitamente un sistema di rapporti tra enti locali e aziende ispirato al principio del confronto tra distinte pianificazioni.³⁰ Tra quest'ultime si distinguevano quella degli enti locali, indirizzata a definire il quadro di compatibilità economico-finanziarie, e quella delle aziende, orientata a delineare le traiettorie di recupero di efficienza, il trend dei costi e i piani di investimento, nel rispetto dell'anzidetto quadro di compatibilità.

Ma, tuttavia, i rapporti tra enti locali e aziende non si dimostrarono ancora abbastanza evoluti al punto da superare il nesso di organicità. Le aziende, prive di personalità giuridica, non disponevano della proprietà del proprio patrimonio e, di conseguenza, non potevano esercitare un'autonoma politica finanziaria, oltre ad essere subordinate ad un sistema di controlli amministrativi di tipo burocratico (approvazione preventiva delle delibere aziendali), incompatibili con la natura di impresa:³¹ erano, insomma, ancora troppo condizionate da un rapporto di dipendenza con l'ente locale.

Vi è da sottolineare, infine, un ulteriore aspetto. A partire dagli ultimi anni Settanta, le aziende municipali si trasformarono, a volte, in centri di potere dei partiti tra cui erano state lottizzate, non tardando a diventare anche, in qualche

³⁰ Cfr. G. Nicoletti – C. Tessarolo, *Commento al nuovo Regolamento delle aziende pubbliche locali*, Quaderni Cispel, Roma, 1989

³¹ B. Spadoni, *op. cit.*

caso, centri di concussione finalizzata al finanziamento occulto di correnti politiche come le cronache giudiziarie hanno poi evidenziato.³²

Non vi è dubbio che l'istituto della municipalizzazione, per quanto avesse avuto non pochi meriti nella promozione dello sviluppo sociale (ed in alcuni casi anche di quello economico) del Paese, operava ormai in una realtà economica in cui la maggior parte delle condizioni che ne avevano stimolato prima la nascita e poi la crescita risultavano completamente trasformate.

³² C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, cit.

2. Dalle *municipalizzate* alle *multiutility*: il contesto attuale

2.1 *Il processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas in Italia*

A cavallo degli anni Ottanta, dunque, la crisi della finanza pubblica nel nostro Paese (sommata, in realtà, ad altri fattori politico-economici) ha causato l'accumularsi di uno stock di debito insostenibile, pari a circa il 120% del Pil; le imprese pubbliche erano a loro volta indebitate a livelli inaccettabili per qualunque investitore privato operante in condizioni di mercato. L'Unione Europea, d'altro canto, aveva imposto la riduzione del debito statale, regole sul divieto di aiuti di Stato e norme per liberalizzare i mercati nei quali lo Stato aveva utilizzato la riserva originaria per attribuire in concessione attività economiche a enti pubblici economici. Un percorso di privatizzazione di quest'ultimi e di liberalizzazione dei mercati sottoposti a monopolio statale, prima che una scelta politica interna, costituiva pertanto un obbligo derivante dall'Unione Europea.³³

Le aziende pubbliche locali, da parte loro, si dimostravano sempre più succubi dei limiti della loro impostazione. Tra questi, i più rilevanti sembrano essere stati la tendenza a subire la gravosa influenza del sistema politico e, nondimeno, la mancanza di incentivi ad un'amministrazione efficiente, sia che l'azienda presentasse un conto economico in attivo che "in rosso": nel secondo caso, in particolare, tra gli esponenti del management delle aziende stesse prevaleva la pacifica "certezza"³⁴ che i disavanzi sarebbero stati comunque riassetati dall'ente locale o dall'autorità centrale, con nessuna implicazione per quanto riguardava i livelli occupazionali o eventuali privilegi salariali. In generale, comunque, la pressoché totale assenza di stimoli all'innovazione e all'aggiornamento

³³ A. Pisaneschi, *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2009, pp. 49-50

³⁴ C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, in *L'innovazione al servizio dei cittadini* – Seconda Conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali, Milano, 2000, vedi Sitografia

tecnologico appariva, a detta dei più, come ultima conseguenza del fatto che lo Stato “si era riservato” la facoltà di esercitare in regime di monopolio, attraverso enti pubblici economici per l'appunto, molte attività che apparivano difficilmente giustificabili davanti al requisito del fallimento del mercato (circostanza nella quale, come è noto, si rende doveroso l'intervento dell'autorità governativa), e a riguardo delle quali sarebbe invece stato possibile valutare l'eventualità di svolgere quelle stesse attività in un regime concorrenziale. Partendo dall'assunto che l'intervento statale nei fatti economici è motivato proprio dai casi di fallimento del mercato, ne discende che quando non si è in presenza di quest'ultimi il potere pubblico deve stare fuori dalla produzione economica, perché saranno i meccanismi del mercato ad allocare efficientemente le risorse.³⁵ E fu proprio questo il nodo fondamentale che, sommato alla serie di motivi pratici poc'anzi descritti (deficit pubblico eccessivo, grosso indebitamento delle imprese pubbliche, nuove regole giuridiche derivanti dall'UE), diede luogo al processo di liberalizzazioni e di privatizzazioni in Italia.

Ma, prima di addentrarsi nell'*excursus* normativo della questione, è necessario soffermarsi su un ulteriore punto. I processi di liberalizzazione dei servizi pubblici hanno seguito, per spinta particolare dell'Unione Europea e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato Italiana, alcuni criteri generali,³⁶ fondati essenzialmente sulla regola dell'*unbundling*³⁷:

³⁵ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 52

³⁶ *Ivi*, p. 54

³⁷ Il termine *unbundling*, per quanto riguarda i settori dell'energia elettrica e del gas naturale, si riferisce agli obblighi di separazione:

- societaria (*unbundling* societario), con il quale si stabilisce che se la fase di trasporto/trasmissione riguarda un'impresa verticalmente integrata, è obbligatorio provvedere o ad una separazione proprietaria (Ou e Iso) o una separazione funzionale (Ito) fra chi produce/vende e chi trasporta;
- formale (*unbundling* contabile), con il quale si vuole invece imporre l'obbligo di predisporre dei prospetti economici, patrimoniali e gestionali secondo un'opportuna modulistica e il cui scopo è quello di consentire una trasparente e differente contabilità fra chi produce/vende e chi trasporta, in modo da far bene individuare al regolatore i confini delle attività;
- sostanziale (*unbundling* funzionale), con il quale si intende l'obbligo (in vigore dal 1° gennaio 2008), per le imprese verticalmente integrate, di procedere verso una reale separazione amministrativa, decisionale e organizzativa, eliminando i conflitti di interesse e introducendo precisi vincoli di indipendenza.

A livello normativo, l'attuazione della disciplina dell'*unbundling* è stata avviata con la Delibera n. 61 dell'11 maggio 1999 per i soli operatori del settore elettrico, seguita dalle Delibere del 2001 n. 310 e n.

- 1) innanzitutto, posto che molti servizi pubblici sono definibili come servizi “a rete” (caratterizzati, cioè, dall’esistenza di un’infrastruttura di rete), il primo principio è quello della separazione della rete rispetto al servizio: il monopolio, quindi, può rimanere sulla rete, fermo restando l’obbligo giuridico per il monopolista di concedere l’accesso alla rete stessa a imprese terze in concorrenza tra loro dietro pagamento di una tariffa (TPA, *Third Party Access*)³⁸.
- 2) il secondo criterio è quello della separazione dei diversi macro comparti della filiera del valore che includono l’intero ciclo produttivo (nei settori elettrico e del gas naturale, rispettivamente: la generazione (solo elettricità) e l’approvvigionamento, la trasmissione/trasporto (la prima per l’elettricità, il secondo per il gas) e lo stoccaggio (solo per il gas), a cui seguono la distribuzione e, infine, la vendita ai clienti finali), i quali erano precedentemente integrati all’interno del monopolio pubblico. L’intento è quello di separare le attività che sono ancora monopolio naturale da quelle che possono essere gestite in regime di concorrenza.
- 3) il terzo criterio generale è quello della rigorosa separazione, sul piano organizzativo e contabile, tra attività in monopolio legale e attività in concorrenza esercitate da singole imprese (per un maggior approfondimento si rimanda alla nota 37, p. 25).

311, rispettivamente per gli operatori del settore elettrico e del settore del gas. Cfr. D. Iacovone, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, 2014, pp. 409-413

³⁸ Il principio del *Third Party Access* consiste nel consentire un accesso non discriminatorio dei terzi sia alle *essential facilities* (le infrastrutture non duplicabili), sia alle *bottleneck facilities*, e cioè alle infrastrutture duplicabili. Il TPA, imposto per l’appunto alle società che gestiscono infrastrutture di rete e interconnessione, coerentemente con la legislazione comunitaria, impone quindi di adottare regole che favoriscano l’accesso di tutti gli utenti alle infrastrutture esistenti, e con prezzi obiettivi, non discriminatori e fissati sulla base di condizioni contrattuali, o stabilite dal regolatore. Da segnalare che, a livello comunitario, è anche previsto il principio di esenzione dall’applicazione del regolamento in parola: questo per incentivare e tutelare gli investimenti privati diretti alla costruzione di nuove infrastrutture (nell’ottica di integrare il mercato unico europeo dell’energia), posponendo l’applicazione del principio della concorrenza al momento nel quale l’investimento sarà stato almeno in parte ammortizzato. Sia per il settore del gas, sia per quello elettrico, in Italia l’Autorità che emana l’eventuale esenzione dal diritto di accesso di terze parti è il Ministero dello Sviluppo Economico, previo parere dell’Aeeg. Tuttavia, nonostante i regolamenti europei sembrino favorire tali investimenti privati, si registra di fatto una loro qualche rarefazione a causa dei loro ampi ammontari che presuppongono una certa capacità di spesa, e a causa dell’elevata complessità regolatoria e procedurale. *Ivi*, pp. 413-416

- 4) il quarto ed ultimo criterio si basa sul principio che nell'erogazione di un servizio di pubblica utilità possono esservi anche attività diseconomiche che il soggetto privato potrebbe non avere interesse a fornire.

Il modello comunitario stabilisce dunque, per tali ipotesi, un contratto specifico denominato “contratto di servizio pubblico”, il quale viene stipulato tra lo Stato (o autorità da esso deputate) e un'impresa per somministrare un servizio a determinate categorie di persone o con tariffe prestabilite.³⁹ Si rende necessaria, al verificarsi di tale circostanza, la separazione contabile da parte dell'impresa, in modo da discernere l'obbligo di servizio pubblico dal servizio praticato in concorrenza: così facendo il regolatore vuole proteggere il gioco concorrenziale da eventuali vantaggi competitivi che l'impresa con obbligo di servizio pubblico può guadagnare. Allo stesso tempo, le modalità di gestione del servizio, i requisiti qualitativi e quantitativi e i controlli sul rispetto di essi sono tutti provvedimenti che lo Stato dovrà preoccuparsi di stabilire.

2.1.1 La legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento degli enti locali e le successive modificazioni/integrazioni legislative

L'Italia, per far fronte allo “stato di crisi”⁴⁰ che, come detto, imperversava almeno dalla metà degli anni Ottanta, ha scelto la strada in cui l'intervento pubblico si identifica sempre meno nell'attività di produzione, intesa come erogazione diretta dei servizi, e sempre più nell'attività di definizione delle regole di comportamento dei vari soggetti economici, di creazione di incentivi per fornire le giuste soluzioni per quantità e qualità ai bisogni dei cittadini e di sviluppo di reti di servizi.⁴¹

La storia moderna dei servizi pubblici locali ha inizio con la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, la quale, successivamente, è stata assorbita (insieme agli altri interventi legislativi modificativi susseguitisi nel corso

³⁹ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 55

⁴⁰ Cfr. R. Mussari, *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996, p. XI

⁴¹ R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici – Vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative*, volume II, Rassegna di contributi, Maggioli Editore, 2004, p. 351

degli anni) dal decreto legislativo n. 267 del 10 agosto 2000 (TUEL, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

La legge n. 142/1990, nell'ambito di una poderosa spinta al potenziamento del sistema delle autonomie locali (Comuni e Province, in particolar modo, si videro riconosciuta la potestà statutaria),⁴² aveva così previsto che: «*I Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*».

Secondo l'art. 22, comma 1 della legge in parola, il servizio pubblico è condotto secondo modelli prevalentemente imprenditoriali intesi a fornire al cittadino un'utilità pubblica, di regola, in regime di diritto comune.⁴³ Ed è sempre lo stesso art. 22 che disciplinava le forme tramite le quali gli enti locali potevano gestire i servizi pubblici. Le alternative erano le seguenti:

- a) *in economia*, quando le modeste dimensioni o le caratteristiche del servizio non erano tali da giustificare la costituzione di un'azienda o di un altro organismo appositamente preposto alla gestione di esso. Tale tipologia di gestione implicava che l'ente locale gestisse in maniera diretta il servizio, utilizzando a tal fine le proprie strutture interne e senza costituire, pertanto, un soggetto giuridico *ad hoc*. Il fatto che, dunque, non sussisteva l'onere di redigere una contabilità separata rispetto a quella dell'ente rendeva complesso verificare se la gestione del servizio seguisse criteri di efficacia, efficienza ed economicità. La gestione in economia poteva essere utilizzata sia per i servizi di rilevanza imprenditoriale sia per quelli di tipo sociale, ma, tuttavia, le caratteristiche anzidette rendevano questo tipo di gestione una forma residuale di gestione dei servizi pubblici.⁴⁴ Le scelte dell'ente,

⁴² G. Palliggiano, *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Vallo della Lucania, 26 giugno 2009 – vedi Sitografia, p. 16

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 91

infatti, ricadevano spesso su forme gestionali che meglio potessero rispondere alle crescenti esigenze dei cittadini.

- b) *in concessione a terzi*, per motivazioni tecniche, economiche e di utilità sociale. In questo caso, si trattava di un modello gestorio dotato di spiccata adattabilità rispetto alle diverse tipologie di servizio da erogare ed ai relativi contesti.⁴⁵ Tramite il contratto di concessione, inoltre, l'ente non doveva più preoccuparsi di creare proprie strutture interne o esterne per la gestione del servizio. Il rapporto tra l'ente e il soggetto concessionario veniva disciplinato, nella specificità che di volta in volta assumeva in relazione al tipo di servizio reso, da una concessione-contratto ovvero da una convenzione che regolamentasse nel dettaglio il predetto rapporto e le modalità di gestione del servizio.
- c) *a mezzo di azienda speciale*, che si configurava come uno strumento di ampia applicabilità. La legge n. 142/1990, inoltre, attribuiva un ruolo cardine all'azienda speciale, delineandola come tipologia di gestione dei servizi che implicavano un'attività imprenditoriale poiché caratterizzata da snellezza, managerialità ed autonomia. Il modello di amministrazione in parola costituisce a tutti gli effetti l'evoluzione dell'azienda municipalizzata, significativamente riformata rispetto alla disciplina previgente: in particolare, essa ora si configurava come "azienda speciale" per l'appunto, concepita quale ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, di un proprio patrimonio, di propri mezzi,⁴⁶ di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto. Sotto il profilo oggettivo, le aziende speciali potevano essere costituite solo per quei servizi per i quali la legge consentiva la municipalizzazione (art. 1 T.U. 1925).⁴⁷ Alla costituzione dell'azienda speciale si procedeva con deliberazione del consiglio comunale o provinciale (art. 32, comma 2, lett. f) legge n.

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ B. Spadoni, *I servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*, vedi Sitografia

⁴⁷ G. Palligiano, *op. cit.*, p. 18

142/1990) e gli organi amministrativi erano: il consiglio di amministrazione, il presidente, il direttore.

- d) *a mezzo di istituzione*, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale. L'istituzione era disciplinata contestualmente all'azienda speciale e, nonostante godesse di poca autonomia, la sua importanza risiedeva nel fatto che forniva all'ente locale la possibilità di gestire i molteplici servizi sociali dotandosi di un apparato costituito appositamente per quello scopo, e ciò determinava: un'amministrazione più efficiente ed efficace; il decentramento (parziale) della responsabilità gestionale del servizio.
- e) *a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale*, qualora si fosse ritenuto opportuno, in relazione alla natura del servizio da erogare, di far partecipare alla gestione altri soggetti pubblici o privati. Non vi è dubbio sul fatto che la previsione dello strumento societario, quale modello di gestione dei servizi pubblici locali, ha costituito l'innovazione più rilevante introdotta dalla legge n. 142/1990, anche se, nei fatti, già da diversi anni i Comuni si servivano di S.p.a. per l'erogazione di servizi alle comunità locali,⁴⁸ giovando della reale matrice d'impresa che queste portavano. L'affidamento del pubblico servizio avveniva con lo strumento della concessione; riguardo alla natura giuridica, la società a prevalente capitale pubblico era un soggetto di diritto privato, sottoposto, conseguentemente, alle norme del codice civile in materia di società commerciali.⁴⁹ La partecipazione dell'ente locale ad una S.p.a. di pubblico servizio incontrava le seguenti limitazioni: il pacchetto di maggioranza (51%) delle azioni doveva essere di capitale pubblico (non per forza di un solo ente, essendo sufficiente la concomitanza di più enti pubblici che detenessero complessivamente la maggioranza delle azioni); doveva essere assicurata la composizione pluralista dell'assetto proprietario tra soggetti

⁴⁸ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 92

⁴⁹ G. Palligiano, *op. cit.*, p. 19

pubblici e privati, essendo vietato l'acquisto dell'intero pacchetto azionario da parte di un unico ente pubblico; inerenza delle attività della società ai fini istituzionali e al territorio geografico dell'ente pubblico.⁵⁰ Vi era tuttavia una questione cruciale: le società a prevalente capitale pubblico erano destinatarie dirette (senza gara) degli affidamenti dei servizi da parte degli enti locali e il socio privato era scelto dall'amministrazione senza una procedura di evidenza pubblica.⁵¹ Era quindi abbastanza palese che questo modello quantomeno limitava (se non, addirittura, eliminava) la concorrenza dal mercato dei servizi di pubblica utilità.

f) *a mezzo dell'unione fra più Comuni*, come fase transitoria in vista della definitiva fusione degli stessi.

C'è da rammentare che la legge n. 142/1990, nell'introdurre comunque una serie di nuove prospettive nel settore dei servizi pubblici locali, non ha rimosso la possibilità di valersi ancora dei precedenti metodi gestionali (spesso, come visto, sfavorevoli all'efficienza operativa), e, soprattutto, non ha saputo prevedere credibili sanzioni per chi non avesse riformato adeguatamente le modalità gestionali in essere.⁵²

La legge in parola, inoltre, introduceva un modello di S.p.a. a prevalente capitale pubblico proprio negli anni in cui si assisteva ad una spinta sempre più forte verso le privatizzazioni calde. Questo vincolo, tuttavia, ebbe vita breve: la legge 23 dicembre 1992, n. 498 intervenne, infatti, proprio per abrogare la clausola della proprietà maggioritaria del capitale pubblico locale della società per azioni, consentendo quindi anche la costituzione di S.p.a. a partecipazione minoritaria degli enti locali. In questo caso si prevede, diversamente che nel modello a capitale pubblico prevalente, che i privati chiamati a rivestire posizioni di controllo azionario dovessero essere scelti tramite gara per assicurare concorrenza e

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 93

⁵² Cfr. R. Fazioli, *La struttura dell'offerta di risorse idriche e di energia elettrica in Italia*, in "Economia pubblica", anno XXIV, n. 9-10, settembre/ottobre 1994, p. 452

imparzialità. Ma, ciò nonostante, l'affidamento del servizio avveniva comunque in forma diretta, nell'ambito di condizioni e procedure definite nel successivo D.P.R. n. 533 del 16 settembre 1996⁵³ (Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali).

Nel contesto generale che in quegli anni stava portando ad una sempre maggior emancipazione delle aziende pubbliche locali dal legame di organicità con gli enti locali (che, come visto, storicamente le aveva sempre contraddistinte), (già) la legge 142/1990, pur confermando il potere comunale di vigilanza e verifica dei risultati, allo stesso tempo attenuava quello di controllo, esercitabile esclusivamente sugli atti fondamentali della stessa. Con la legge n. 95 del 29 marzo 1995, poi, il rapporto tra i due soggetti ha cominciato ad evolversi verso un modello più omogeneo fondato su logiche negoziali e incentrato sul nuovo strumento del *Contratto di servizio*, discostandosi (non di poco) dal precedente piano di sovraordinazione⁵⁴ del controllore sul controllato.

Si andava delineando, insomma, la tendenza a privilegiare per l'ente locale (come per la mano pubblica in generale) il ruolo di garante e di regolatore del mercato, limitando le interferenze nei fatti propriamente gestionali delle (ormai ex) aziende municipalizzate, sulle quali, peraltro, gravava sempre meno l'esercizio pubblico della funzione proprietaria. Da questo punto di vista, il fenomeno di "privatizzazione formale" che si andava affermando in quegli anni era sicuramente favorito anche dai provvedimenti che hanno agevolato e snellito le procedure di trasformazione delle aziende speciali in S.p.a.⁵⁵ Ed infatti, in virtù dell'art. 17 della legge n. 127 del 15 maggio 1997 (poi ripreso dall'art. 115 del d. lgs. 267/2000), gli enti locali possono convertire le aziende speciali in S.p.a. mediante "atto unilaterale", il quale prevede la sola assunzione, da parte del consiglio, della relativa delibera (che istituisce, pertanto, l'atto costitutivo della società stessa). A seguito di tale processo, l'ente locale rileva la posizione di azionista unico della

⁵³ Cfr. C. Tessarolo, voce "Servizi pubblici locali", in *Guida normativa*, Editrice CEL, 2001

⁵⁴ Cfr. AA. VV., *Guida al contratto di servizio nei servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1999

⁵⁵ B. Spadoni, *op. cit.*

novella società per azioni; tuttavia, entro due anni dalla data della trasformazione societaria, lo stesso ente locale deve dismettere in tutto o in parte la propria quota azionaria, o perdendo il controllo sulla società (in applicazione della legge 30 luglio 1994, n. 474), oppure mutando la propria partecipazione da totalitaria in maggioritaria (come previsto dall'art. 113 del d. lgs. 267/2000) ovvero in minoritaria (ai sensi dell'art. 116 del d. lgs. 267/2000).⁵⁶

Alcuni numeri per capire come il processo di innovazione normativa appena descritto abbia portato alla modificazione delle forme gestionali delle S.p.a. presenti nel comparto dei servizi pubblici locali: quest'ultime nel 1995 erano ancora 22, nel 1997 sono diventate 56 per poi raggiungere il numero di oltre 450 all'inizio del 2002⁵⁷ (quest'ultimo dato, c'è da dire, esce come risultato anche degli interventi normativi effettuati a regolazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale tra il 1999 e il 2000, *vedi oltre*).

2.1.2 I Decreti Legislativi 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani) e 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta)

Nel contesto generale di spinta alla concretizzazione dei principi ispiratori dell'Unione Europea (promozione e tutela della concorrenza, abbattimento dei monopoli, libero scambio di merci e capitali, ecc.), le direttive 96/92/CE e 98/30/CE – le quali hanno definito, rispettivamente, la liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale – rappresentano il contributo comunitario alla definizione della regolamentazione nel settore energetico.

In attuazione della direttiva 96/92/CE (recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stato emanato il d. lgs. n. 79 del 16 marzo 1999, detto anche Decreto Bersani (dal nome del suo ispiratore). Tale Decreto ha avuto l'importante ruolo di introdurre un sistema concorrenziale nel settore elettrico che, fin dalla sua nazionalizzazione (avvenuta, come visto, nel 1962), aveva visto

⁵⁶ Cfr. C. Tessarolo, *Trasformazione delle aziende speciali in S.p.a.*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma, 1999

⁵⁷ Cfr. B. Spadoni, *op. cit.*

l'ENEL come unico verticale monopolista avente il controllo di tutte le fasi della filiera del valore, dalla generazione alla vendita al cliente finale. Grazie al Decreto Bersani, dunque, iniziò a tutti gli effetti il percorso che ha portato alla trasformazione del settore elettrico da, appunto, verticalmente integrato a multi-business.⁵⁸ Anche qui il fine ultimo, oltre ovviamente all'abbassamento delle tariffe dovuto all'introduzione del gioco concorrenziale, era quello di garantire l'ingresso di capitali privati nel settore. Per quanto concerne l'analisi che si sta svolgendo in questa sede, c'è da sottolineare che il Decreto in parola ha stabilito che la fase di distribuzione di energia elettrica venga conferita in concessione ad un unico operatore (monopolio naturale su base locale), applicando tariffe determinate per legge. Le municipalizzate e tutte le altre società che in generale operano in altri settori della filiera elettrica oltre a quello della distribuzione debbono garantire almeno *«la separazione contabile ed amministrativa secondo le modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, ovvero assumere partecipazioni societarie o acquisizioni in altri comparti produttivi»*.⁵⁹ Infine, la liberalizzazione dell'attività di vendita al cliente finale – che costituisce, come noto, l'ultima fase della filiera produttiva – è avvenuta gradualmente, consentendo in un primo tempo solo alle grosse utenze industriali di scegliere da chi acquistare energia; dal 1° luglio 2007, tuttavia, anche gli utenti domestici sono liberi di scegliere sul mercato il proprio fornitore di energia elettrica.

Noto come Decreto Letta, il d. lgs. n. 164 del 23 maggio 2000 ha invece recepito la direttiva n. 98/30/CE del 28 giugno 1998 recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Tale Decreto ha stabilito che *«le attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale, in qualunque sua forma e comunque utilizzato, sono libere»*⁶⁰, promuovendo così l'apertura del mercato. Nello specifico il Decreto in parola ha poi previsto:

⁵⁸ D. Iacovone, *op. cit.*, p. 405

⁵⁹ Art. 1 comma 4 Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79. Per un maggior approfondimento sulla tematica dell'*unbundling* si rimanda alla nota 37, p. 25

⁶⁰ Art. 1 comma 1 Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164

- la separazione societaria delle attività di trasporto e dispacciamento di gas naturale da tutte le altre attività del settore, ad eccezione dello stoccaggio (per cui si richiede solo la separazione contabile);⁶¹
- l' idoneità (possibilità dei clienti di poter scegliere il fornitore) nell'immediato (dal 2000) solo dei clienti industriali, termoelettrici, dei grossisti e delle imprese di distribuzione (tra le quali, a quell'epoca, figuravano diverse – circa 800 – aziende municipalizzate), in differito (dal 1° gennaio 2003) di tutti i clienti;
- i limiti (cosiddetti *tetti antitrust*) imposti ai singoli operatori alla quantità di gas immissibile nel sistema e alla vendita ai clienti finali, poi tolti nel 2009.

2.1.3 L'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria 2002) e le seguenti innovazioni legislative; il recepimento delle ulteriori direttive europee in materia di liberalizzazione

Dopo oltre un decennio dalla prima normativa del 1990, ed anche, c'è da dirlo, in conseguenza della pressione esercitata dall'Antitrust, il legislatore è riuscito finalmente ad approvare una riforma complessiva dei servizi pubblici locali con l'art. 35 della legge n. 448/2001, meglio nota come Legge Finanziaria 2002. Quest'ultima ha modificato profondamente l'impianto originario della legge n. 142/1990 nella parte relativa alla disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici,⁶² ed in particolare ha previsto:

- 1) la distinzione tra chi è proprietario di reti ed impianti dei servizi industriali, chi ne esercita la gestione e chi è gestore del servizio. La gestione della rete, che consiste in un'attività economica con cui il gestore, dietro corrispettivo, mette l'infrastruttura a disposizione dei soggetti affidatari dell'erogazione del servizio,⁶³ poteva avvenire con due modalità alternative: mediante

⁶¹ Assolombarda – Gruppo Energia, *Paper sulla liberalizzazione del mercato del gas*, 2011. Per un maggior approfondimento sulla tematica dell'*unbundling* si rimanda alla nota 37, p. 25

⁶² R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *op. cit.*, p. 121

⁶³ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 97

affidamento diretto ad una società di capitali, detenuta in misura maggioritaria dagli enti locali; mediante imprese idonee, individuate nell'ambito di una gara basata sugli stessi criteri che presiedono la scelta del soggetto gestore del servizio.

- 2) l'obbligo di esternalizzare la gestione dei servizi a rilevanza industriale e "residualità"⁶⁴ della gestione in economia per gli altri;
- 3) l'affermazione del concetto della "concorrenza per il mercato" tramite il ricorso al meccanismo di gara. La normativa infatti stabiliva che l'erogazione del servizio poteva essere assegnata solo previo esperimento di procedura ad evidenza pubblica con conferimento della titolarità del servizio alla società vincitrice, modificando radicalmente l'assetto normativo previgente che aveva decretato, come visto, la gestione in via diretta dei servizi a carattere imprenditoriale da parte degli enti locali. A tali gare potevano partecipare solo società di capitali con l'esclusione dei soggetti gestori delle reti e degli impianti e delle società che (in Italia o anche all'estero) gestissero servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica.

L'art. 14 del decreto legge n. 269 del settembre 2003, convertito in legge il 24 novembre 2003, ha tuttavia modificato sia gli artt. 113 e 113-*bis* del d. lgs. n. 267/2000, sia l'art. 35 della legge n. 448/2001, introducendo alcune importanti modifiche riguardo la proprietà delle reti, la relativa gestione e l'erogazione del servizio. In particolare, la riforma in parola ha inciso in maniera significativa sulla struttura delle società intestatarie delle reti,⁶⁵ disponendo, al comma 13 dell'art. 113, come modificato, che: *«gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile»*. Ulteriori modifiche furono poi effettuate anche in relazione alle regole sulla gestione delle reti e degli impianti,

⁶⁴ R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *op. cit.*, p. 121

⁶⁵ A. Pisaneschi, *op. cit.*, p. 100

confermando, da un lato, la possibilità di individuare con gara il gestore delle reti, e prevedendo, da altro lato, l'affidamento *in house* come unica tipologia diretta. Rifocalizzando nuovamente l'attenzione, invece, sui processi di liberalizzazione dei settori dell'energia, nel corso del primo decennio del 2000 sono state emanate quattro ulteriori direttive a livello comunitario, due a regolazione del settore elettrico e due riguardanti il settore del gas naturale. Per quanto riguarda quest'ultimo settore, attraverso il recepimento della cd. "Seconda Direttiva Gas" (2003/55/CE), il legislatore italiano, da una parte, estese l'ambito di applicazione dell'*unbundling* funzionale⁶⁶ anche alle attività diverse dal trasporto e distribuzione e, dall'altra, prevede l'adozione di un modello di governance volto a regolare i rapporti tra società capogruppo e società controllate; tutto ciò con l'obiettivo di rendere quanto più neutrale la gestione delle infrastrutture essenziali. La costante spinta verso una maggior concorrenzialità del mercato trovò poi impulso anche con il d. lgs. n. 93/2011 di recepimento del cd. "Terzo pacchetto energia", il quale intervenne sull'allargamento delle tutele accordate ai clienti finali, sulla regolazione delle attività di stoccaggio e, più di tutto, sulla questione dell'*unbundling* dell'attività di trasporto che prevede tre diverse modalità (OU, Iso, Ito)⁶⁷ attraverso le quali era obbligatorio garantire l'indipendenza del trasportatore. Passando al settore elettrico, il recepimento della direttiva 2003/54/CE implicò nel nostro ordinamento il rafforzamento delle norme a favore della concorrenza tra gli operatori, con, comunque, il fine ultimo della creazione del mercato unico europeo dell'elettricità. Infine, in attuazione delle direttive 2009/72/CE (Terzo pacchetto), il d. lgs. 01/06/2011 n. 93 ha introdotto misure importanti volte a garantire sia un assetto più concorrenziale dei mercati dell'energia elettrica, sia, e forse principalmente, l'obbligo di una separazione gestionale e societaria tra i diversi business nelle imprese verticalmente integrate.

⁶⁶ D. Iacovone, *op. cit.*, pp. 407-408. Per un maggior approfondimento sulla tematica dell'*unbundling* si rimanda alla nota 37, p. 25

⁶⁷ *Ibidem*

2.2 Reazioni e tendenze del mercato a seguito del processo di liberalizzazione

L'evoluzione normativa e l'innovazione tecnologica, che hanno caratterizzato il comparto dei servizi pubblici locali dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso in poi, hanno modificato in misura concreta le caratteristiche del settore e i percorsi evolutivi delle imprese che vi operano. In particolare, l'analizzato processo di privatizzazione di imprese pubbliche da una parte ha senza dubbio razionalizzato l'intervento diretto della Pubblica Amministrazione nella produzione dei servizi, dall'altra ha scatenato reazioni locali del tutto differenziate; in generale, tuttavia, è stato possibile scorgere un crescente utilizzo della forma della società per azioni, la quale però non è sempre affiancata da un coinvolgimento altrettanto massiccio di capitale privato.⁶⁸ È significativo rilevare, analizzando i dati contenuti nella tabella sottostante, come, già nei primi anni 2000 – con il processo di liberalizzazione che si era manifestato solo parzialmente –, l'evoluzione delle forme gestionali tendesse in larga parte verso istituti di diritto privato.

	Distribuzione assol. 1995	Distribuzione perc. 1995	Distribuzione assol. 2000	Distribuzione perc. 2000
Az. speciale	37	51%	25	37%
S.p.a.	6	8%	20	29%
Consorzio	27	38%	23	34%
Altri	2	3%	-	0%
TOTALE	72	100%	68	100%

*Evoluzione delle forme di gestione dal 1995 al 2000*⁶⁹

Tale andamento è peraltro confermato dai dati rilevati negli anni seguenti che evidenziano l'indiscussa prevalenza di società di capitali, le quali sono arrivate a

⁶⁸ R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *op. cit.*, p. 109

⁶⁹ Fonte: *Ibidem*, elaborazione su dati Confservizi. Ai fini dell'analisi è stato preso un campione di 72 imprese associate alla Confservizi nel 1995 e rilevata l'evoluzione della loro forma gestionale

rappresentare più del 58% del totale; di quest'ultimo dato, tuttavia, è di estremo interesse notare che solo il 16% vede la presenza di capitale misto, mentre nel restante 42% gli unici azionisti delle società rimangono gli enti locali.⁷⁰

Le motivazioni di questo cambiamento possono essere ricercate soprattutto nella maggiore snellezza di azione tipica dell'istituto privatistico; poche invece le società interessate ad acquisire competenze distintive e capacità di finanziamento dall'ingresso dei privati nel capitale sociale, a dispetto di quelle (47%) che trovano quale ragione di trasformazione il mero adattamento della forma giuridica alle norme di settore.⁷¹

Su un campione di 104 imprese si è osservato, infine, che l'esatta metà dei soggetti intervistati dal 1990 in poi ha posto in atto processi di diversificazione; di questi, poi, il 36% è andato verso soluzioni *multiutility*, il 31% verso soluzioni *multiservice*, mentre il restante 33% ha perseguito entrambe le strade.

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ *Ibidem*

3. I principali player e la loro graduale espansione nel settore: panorama presente e possibili scenari futuri

Al progredire dei processi di *deregulation* che, come visto, hanno preso piede in Italia a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si è accompagnata una tendenza che ha fatto convergere verso il modello delle imprese *multiutility*⁷² molti degli operatori pubblici locali. Quest'ultimi, anche per far fronte alle necessità sia di difendere le proprie quote di mercato in risposta ad una maggiore concorrenza, sia (e conseguentemente) di limitare il calo dei margini di profitto precedentemente realizzati in condizioni di monopolio, hanno messo in atto un processo (a tratti piuttosto complesso) di aggregazione e crescita che ha implicato, in diversi casi, l'espansione in altri comparti oltre al *core business*. L'utilizzo del modello *multiutility* ha rappresentato quindi, almeno inizialmente, perlopiù una strategia difensiva atta a cercare di mantenere una presenza nel passato garantita da posizioni di rendita monopolistica, piuttosto che uno strumento aggressivo volto all'espansione in nuovi mercati.⁷³

I principali player *multiutility* possono essere considerati il risultato più ragguardevole del processo di concentrazione degli *incumbent* municipali.⁷⁴ L'affermarsi di questo modello di impresa nel settore dei servizi di pubblica utilità ha provocato il superamento, oltre che della citata configurazione *monobusiness*, anche dei confini geografici comunali e locali che sempre avevano caratterizzato le (ex) municipalizzate; le imprese, presentandosi al mercato nei loro nuovi assetti,

⁷² Col termine *multiutility* ci si riferisce, in via generale, a società operative in grado di offrire (tendenzialmente alla stessa base di clienti) una molteplicità di servizi e, dunque, contemporaneamente presenti nei vari settori dell'energia elettrica, del gas naturale, dell'acqua, dei rifiuti o altro. Cfr. M. A. Ferri, G. Sancetta, *Il modello multiutility nel contesto sistemico*, in R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici – Vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative*, volume II, Rassegna di contributi, Maggioli Editore, 2004, pp. 387-388

⁷³ *Ivi*, p. 388

⁷⁴ Equiter, TORINOnordovest, *Le Utility del Nord – Evoluzioni e prospettive*, Sintesi della ricerca, Torino, 22 marzo 2012 – vedi Sitografia, p. 1

in alcuni casi si sono spinte fino alla quotazione in borsa, aggregando investitori privati e raccogliendo il sostegno dei mercati stessi.

Vi è tuttavia da operare una distinzione, per quanto riguarda il mercato italiano, tra i grandi operatori nazionali quali Eni, Enel e Edison, che da tempo puntano ai mercati internazionali impostando una strategia multi-business, e le realtà più propriamente definibili *multiutility locali*: tra quest'ultime, nella moltitudine di poli industriali di carattere comunale o sovra locale, emergono quattro aziende, A2A, Hera, Acea e Iren, leader per fatturato e dimensione, nate da un processo di sviluppo delle municipalizzate delle vaste aree metropolitane di Milano/Brescia, Bologna, Roma e Torino/Genova.

SOCIETÀ	AREA DI RIFERIMENTO	ATTIVITÀ	FATTURATO 2014 (mln €)
Eni	Territorio naz.	Energia elettrica e gas	110.948
Enel S.p.a.	Territorio naz.	Energia elettrica e gas	75.791
Edison S.p.a.	Territorio naz.	Elettricità e gas; rigassif. di Rovigo	12.325
A2A S.p.a.	Milano, Brescia	Elettr., gas, telerisc., rifiuti, idrico	4.984
Hera S.p.a.	Emilia Romagna	Elettr., gas, idrico, rifiuti, teleriscald.	4.513
Acea S.p.a.	Lazio	Energia elettrica e servizio idrico	3.038
Iren S.p.a.	Torino, Genova, Parma, Piacenza	Elettr., gas, idrico, teleriscald., rifiuti	2.902

*Grandi operatori e multiutility italiane leader per fatturato e dimensione*⁷⁵

⁷⁵ Fonte: *Ivi*, p. 2, con aggiornamento dei dati di fatturato al 2014. Si noti che tra i business elencati sono stati ricompresi solo quelli in cui le società operano nel territorio italiano e strettamente correlati al settore delle public utilities (si veda, ad esempio, Eni, la quale in realtà individua nell'*oil industry* la sua attività core). Allo stesso tempo, non sono stati inseriti, nella presente elencazione, alcuni player di grossa taglia come, ad esempio, F2i e Snam, in quanto trattasi non di una realtà aziendale ma di un fondo di investimento nel primo caso e di operatore sostanzialmente *monouility* nel secondo caso

3.1 A2A, Hera, Acea, Iren: principali indicatori a confronto

È dunque nel Centro-Nord Italia che si sono sviluppati i casi più interessanti di sviluppo delle multiutility; in questi territori si è andata consolidando, di fatto, una segmentazione economico-industriale per macroaree regionali.

Il gruppo A2A si è imposto come soggetto di riferimento per l'area centrale del Nord: nato inizialmente dalla concentrazione tra Asm di Brescia e le milanesi Aem e Amsa, si è in seguito ingrandito soprattutto grazie all'acquisizione di Aspem (Varese) e alle partecipazioni rilevanti nei capitali del gruppo quotato Acsm-Agam (Como e Monza) e dell'azienda energetica valtellinese. Vista, poi, la successiva estensione anche in alcuni territori del Piemonte, del Veneto e del Trentino Alto-Adige, A2A si qualifica a tutti gli effetti come gruppo con carattere spiccatamente multi territoriale. Ma non è tutto: allo stesso tempo, a differenza delle altre multiutility leader nel mercato italiano, A2A ha sempre dimostrato, negli anni, una marcata attenzione alle dinamiche internazionali, testimoniata dalle acquisizioni del 43,7% di EPCG (società operante nei settori della produzione e della distribuzione di energia elettrica in Montenegro) nel settembre 2009 e del pieno controllo della francese Coriance (poi ceduta nel 2012). Nonostante ciò, vi è da dire che rimane, comunque, la connotazione "municipale" del capitale del gruppo che vede come azionisti di maggioranza i Comuni di Milano e di Brescia, detentori del 50% delle azioni (25% ognuno).

Caratterizzato da un azionariato che vede molti Comuni (in ordine decrescente di numero di azioni detenute: Bologna, Modena, Imola, Ravenna, Trieste, Padova, Udine) tra le partecipazioni rilevanti è anche il gruppo Hera. Nato nel 2002 dalla fusione di 11 utility urbane e provinciali operanti in Emilia-Romagna, il gruppo, attraverso il consolidamento regionale, è arrivato ad occupare circa il 70% del territorio. Oggigiorno Hera presenta una base clienti pari a circa 2,1 milioni, confermandosi leader nazionale nel settore del trattamento dei rifiuti, al secondo posto per acqua fatturata e al quarto posto per gas venduto. Nonostante negli ultimi anni abbia esteso la sua influenza nelle Marche, in Veneto, in Friuli Venezia-Giulia e in Abruzzo, Hera si conferma la multiutility italiana che ha saputo crescere,

costruendo anche economie di scala e di gamma, pur rimanendo legata fortemente al suo territorio di origine.

L'unica realtà che spicca al di fuori del territorio settentrionale è la multiutility romana Acea, terzo player locale a livello nazionale (dietro, rispettivamente, a A2A e Hera, appunto) per fatturato e dimensione. Acea è la più datata tra le multi-servizi analizzate, derivando direttamente dall'AEM (Azienda Elettrica Municipale) del Comune di Roma costituita nel 1909, trasformata poi in Agea e, infine, nel 1945 proprio in Acea. Nel 1992 si trasforma da Azienda municipalizzata in Azienda Speciale e dal 1° gennaio 1998 prende le vesti di società per azioni. Nel corso della successiva quotazione in Borsa, la società colloca sul mercato una quota pari al 49% del capitale sociale; il rimanente 51% è tutt'oggi di proprietà del Comune di Roma Capitale. Acea, che si posiziona come primo operatore nazionale nel settore idrico e tra i principali player nella filiera elettrica (storico core business del gruppo) e nel settore ambientale, detiene partecipazioni rilevanti in società (del settore dell'acqua in particolare) dislocate sia in Toscana che in Umbria a livello nazionale e in Sud America a livello internazionale.

L'esperienza di Iren è invece, al momento, più difficile da valutare. Il gruppo nasce dalla recente (2010) fusione tra Iride (holding comprendente le ex municipalizzate di Torino e di Genova) ed Enia (azienda costituita nel 2005 dall'unione tra Agac, Amps e Tesa, ex municipalizzate rispettivamente delle aree di Reggio Emilia, Parma e Piacenza), e rappresenta il principale player interregionale del Nord Ovest. È leader nazionale nel business del teleriscaldamento, al quale si affiancano le attività di generazione da fonte idroelettrica e di cogenerazione (nel territorio torinese), oltre che alle attività nella filiera ambientale (sul fronte emiliano, sostanzialmente assenti nel resto del territorio) e nel settore idrico (nell'ambito genovese), quest'ultimo indicato dagli ultimi piani industriali come uno dei comparti su cui il gruppo intende crescere maggiormente. Ma, tuttavia, è solo in Emilia che Iren domina il mercato come leader territoriale di area estesa; in

generale, infatti, il gruppo si presenta oggi come un soggetto multipolare,⁷⁶ risultato dell'aggregazione di modelli eterogenei, ancora scarsamente integrato sia a livello geografico che settoriale.

È interessante rilevare, infine, come il Nord Est sia l'unica macroarea settentrionale che non ha ancora visto, allo stato attuale, l'affermarsi di un soggetto dominante, rimanendo, anche a causa della forte tradizione di localismo politico che caratterizza il territorio,⁷⁷ un contesto frammentato con assetti dimensionali che nei servizi di pubblica utilità risultano spostati verso le PMI.

3.1.1 Analisi dei principali dati economico-finanziari dell'ultimo triennio⁷⁸

Si riporta di seguito l'andamento dei principali indicatori di bilancio – ricavi, MOL (Margine Operativo Lordo), utile, indebitamento finanziario netto – delle quattro società oggetto di analisi di questo paragrafo nel triennio 2012-2014. Tali dati forniscono un ordine di grandezza ed un'ampia panoramica sulle dimensioni operative di ciascun gruppo e sulla sua evoluzione nel tempo.

	2014	2013	2012	C.A.G.R.
A2A S.p.a.	4.984	5.604	6.480	-12,3%
Hera S.p.a.	4.513	4.579	4.492	0,23%
Acea S.p.a.	3.038	3.570	3.612	-8,3%
Iren S.p.a.	2.902	3.448	4.328	-18,1%

Ricavi (mln €)

È possibile osservare, analizzando la tabella soprastante, come sia A2A che Acea ed Iren abbiano riscontrato, negli ultimi tre anni, una contrazione del fatturato in alcuni casi anche di una certa consistenza. Le peggiori in questo dato sono A2A e

⁷⁶ *Ivi*, p. 5

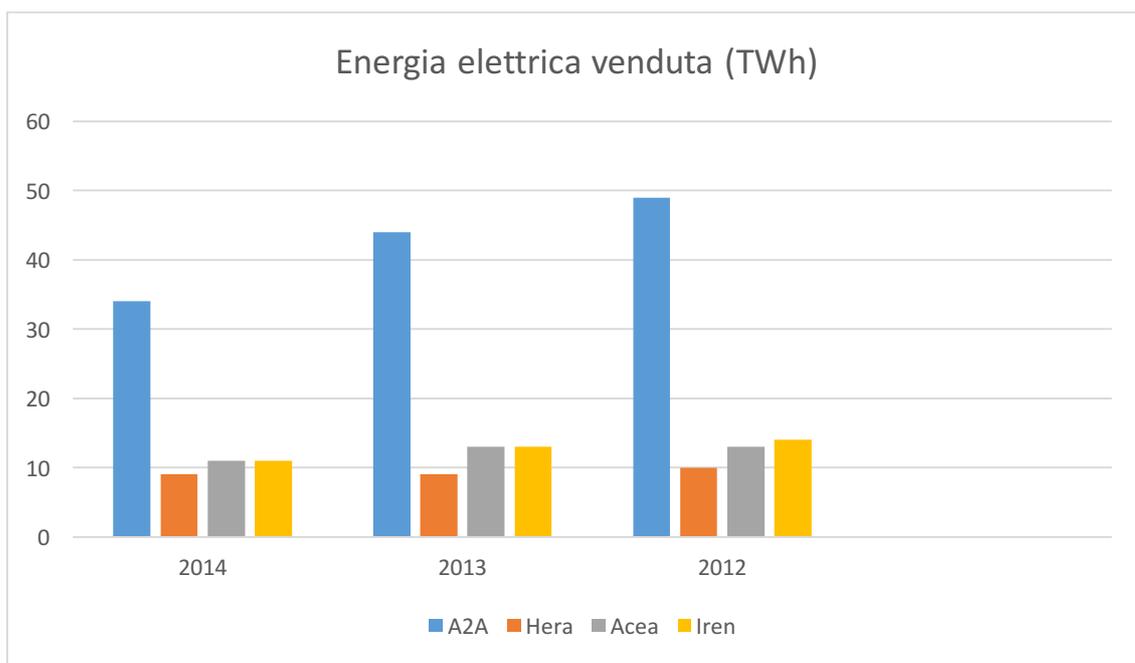
⁷⁷ *Ibidem*

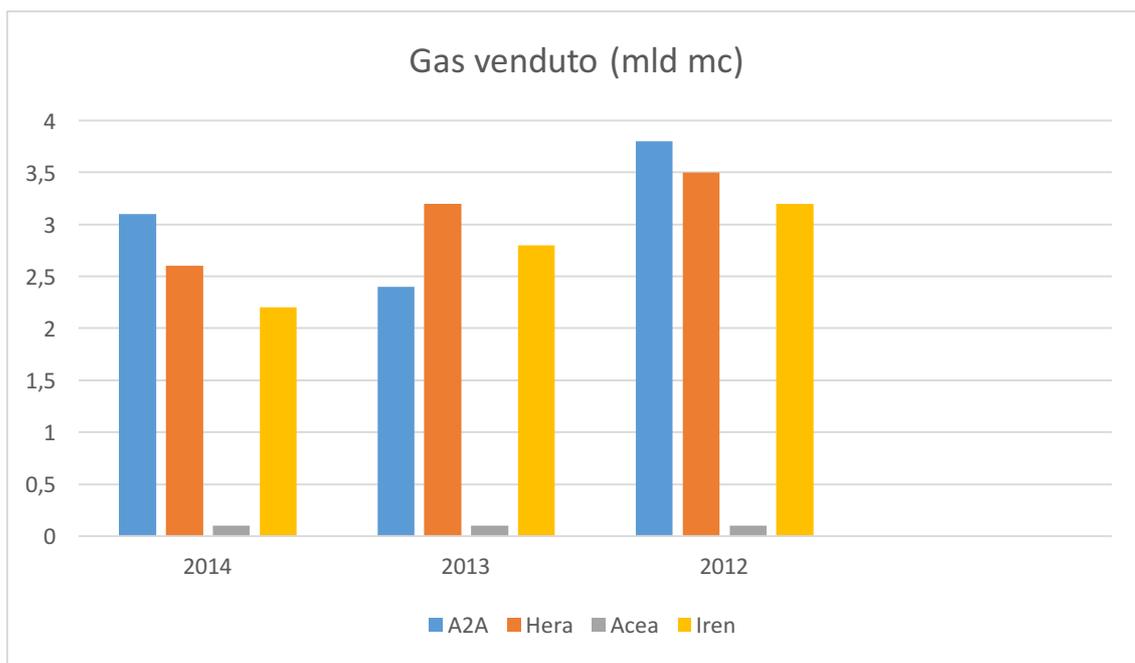
⁷⁸ Tutte le tabelle, i grafici e i dati in essi contenuti presenti in questo sottoparagrafo sono frutto di elaborazione personale sulla base dei dati desumibili dai bilanci di esercizio pubblicati dalle società sui rispettivi siti Internet

soprattutto Iren; il loro trend negativo è testimoniato anche dal valore del C.A.G.R. (*Compounded Annual Growth Rate*) che ammonta a -12,3% per quanto riguarda la prima e a -18,1% per la seconda. In particolare, la situazione dei ricavi 2014 della stessa Iren presenta una diminuzione di un terzo rispetto al 2012.

L'unica eccezione è costituita dalla bolognese Hera che, salvo la leggera contrazione dell'ultimo anno rispetto al 2013, vede comunque un trend di crescita dei ricavi positivo.

In linea generale, questo calo riscontrato nelle vendite delle società analizzate è perlopiù riconducibile sia agli effetti della crisi economica globale che ancora si trascinano ed influenzano le scelte di consumatori e soggetti produttivi, come anche ad un altro importante fattore, quello climatico, che negli ultimi anni è stato avverso (ci si riferisce, in particolare, agli inverni più miti) specie ai player per i quali il settore elettrico o (ancor di più) quello del gas costituiscono i core businesses. A tal riguardo, i prossimi due grafici analizzano la progressione nelle vendite di energia elettrica e di gas naturale (per entrambi i comparti si fa riferimento alle attività di distribuzione, vendita e trading), sempre nel triennio 2012-2014, delle multiutility in analisi.





Proseguendo con l'analisi economico-finanziaria delle quattro società, si riportano i dati riguardanti i tre rimanenti indici di bilancio nominati inizialmente: MOL, *net profit*, indebitamento finanziario netto.

	2014	2013	2012	C.A.G.R.
A2A S.p.a.	1.024	1.133	1.068	-2,08%
Hera S.p.a.	867,8	830,7	662	14,5%
Acea S.p.a.	717,7	766,1	695,2	1,6%
Iren S.p.a.	622,7	646	630	-0,58%

Margine operativo lordo (mln €)

	2014	2013	2012	C.A.G.R.
A2A S.p.a.	(37)	62	260	n.d.
Hera S.p.a.	163,6	164,9	118,7	17,4%
Acea S.p.a.	162,5	141,9	77,4	44,9%
Iren S.p.a.	68,9	80,6	152,6	-32,8%

Utile netto (perdita) post minorities (mln €)

Quanto precedentemente esposto a riguardo delle performance aziendali in sede di analisi dei trend delle vendite può sostanzialmente riferirsi anche a commento dell'evoluzione di MOL ed utile netto. Da un esame dell'andamento di quest'ultimi due indicatori si conferma, in particolare, la crescita negli anni del gruppo Hera, la situazione pressoché stabile di Acea e, infine, i bassi rendimenti di Iren e A2A, con la multiutility milanese che nel 2014 ha fatto registrare una perdita d'esercizio di 37 milioni.

	2014	2013	2012	PFN/MOL (2014)
A2A S.p.a.	-3.363,0	-3.874,0	-4.372,0	3,28
Hera S.p.a.	-2.640,4	-2.595,3	-2.216,6	3,04
Acea S.p.a.	-2.089,1	-2.468,2	-2.495,5	2,91
Iren S.p.a.	-2.285,7	-2.525,0	-2.555,1	3,67

Posizione finanziaria netta (mln €) e rapporto PFN/MOL (riferito ai dati del 2014)

Nel prendere le decisioni strategiche future, specie in sede di redazione dei piani industriali, le local multiutility dovranno tenere conto del loro forte indebitamento: come mostra la tabella, nell'ultimo triennio i gruppi si sono tuttavia impegnati a ridurre l'esposizione finanziaria che nel primo decennio del Duemila, soprattutto a causa della grande mole di investimenti e della conseguente crescita dimensionale realizzati principalmente con capitale di debito, era straordinariamente aumentata. Eccezion fatta per Hera (questa volta in negativo) che dal 2012 al 2014 ha invece visto crescere ulteriormente il proprio indebitamento, soprattutto in conseguenza dell'importante processo di espansione messo in atto dal gruppo.

I rapporti tra PFN e MOL si confermano nel 2014 (ultima colonna della tabella soprastante) a livelli molto elevati, in alcuni casi prossimi a 4 (Iren), limite che il mercato dei capitali giudica difficilmente sostenibile. L'impossibilità, dunque, di prevedere un'ulteriore crescita a leva imporrà alle multiutility, affinché possano proseguire nel loro percorso di crescita e investimento sul territorio, di mettere in

atto un processo di razionalizzazione degli asset⁷⁹ e di loro valorizzazione mediante cessioni o coinvolgimento di investitori finanziari.

3.2 Le operazioni di M&A tra multiutility: il contesto e le ragioni

Facendo un passo indietro nel tempo e tornando per un istante al contesto delle imprese pubbliche locali, c'è da dire che esse hanno operato per quasi un secolo senza alcuna interazione reciproca, se non quella eventualmente derivante dal fatto di essere parte del medesimo gruppo pubblico locale. È significativo osservare come l'andamento di fusioni, acquisizioni ed alleanze nel settore dei servizi di pubblica utilità abbia poi rispecchiato perfettamente l'evoluzione delle normative nei singoli comparti (elettricità, gas, idrico, rifiuti, trasporti). Se si esamina il processo di crescita degli operatori multiservizi del mercato nazionale, si rileva che è proprio dalla fine degli anni Novanta (pieno periodo di liberalizzazioni, in particolare nei settori energetici con i Decreti Bersani e Letta)⁸⁰ che si registrano le prime alleanze ed operazioni di M&A (*Mergers and Acquisitions*), le quali portano ad una sostanziale modifica dei confini delle aziende che iniziano così a crescere di dimensione e ad instaurare nuove relazioni collaborative nel loro ambiente. In particolare, già nel corso del 2001, su un campione di 104 imprese operanti nel settore dei servizi pubblici locali il 13% conclude acquisizioni o fusioni, e il 40% stipula alleanze.⁸¹ Queste operazioni, peraltro, aumentano di numero a mano a mano che il processo di liberalizzazione si delinea con maggior chiarezza: la liberalizzazione stessa, infatti, viene vista come un'opportunità da molti, ma anche come una minaccia da altri. Quest'ultimo è il caso delle società di modesta dimensione (tra cui compaiono anche molte ex municipalizzate, alle quali i Consigli Comunali – storicamente – tengono in maniera particolare) che, vedendo

⁷⁹ Equiter, TORINO Nordovest, *op. cit.*, p. 18

⁸⁰ Per un maggior approfondimento sui Decreti n. 79/1999 (liberalizzazione del settore elettrico) e n. 164/2000 (liberalizzazione del settore del gas naturale) si rimanda al sottoparagrafo 2.1.2, capitolo 2

⁸¹ R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *op. cit.*, pp. 110-111

l'affermarsi dei grandi player multiutility a scapito proprio dei soggetti minori, ricorrono agli espedienti delle alleanze, delle fusioni e delle acquisizioni (quest'ultimo più raramente) per cercare di ottenere la "massa critica" necessaria per operare all'interno dei mercati liberalizzati. Discorso diverso vale invece per i *big* del mercato, i quali, guardando l'evolversi dei processi di liberalizzazione, sono stati coloro che hanno visto l'opportunità di espandere la propria attività: anche in risposta alla contrazione dei margini nei comparti energetici (vedi sottoparagrafo 3.1.1), gli ultimi piani industriali mostrano infatti una tendenza comune a diversificare il portafoglio dei settori di business su filiere storicamente non considerate *core*, come quella ambientale nel caso di A2A e Iren.

3.3 Quali prospettive per le grandi multiutility italiane?

La crescita dimensionale e l'espansione territoriale delle utility analizzate, avvenute inizialmente attraverso aggregazioni di piccole imprese locali, successivamente con l'apertura del capitale a soci privati e la quotazione in borsa, hanno determinato cambiamenti rilevanti sia, da un lato, nelle configurazioni di *corporate governance* delle imprese (guidandole verso la "managerializzazione"), sia, da altro lato, nella struttura dei rapporti storici tra azienda esercente servizi pubblici locali e territorio. Nonostante, quindi, i processi di fusione/incorporazione (e quello conseguente di consolidamento dei grandi operatori) abbiano tracciato un solco importante, c'è da dire che il radicamento territoriale rimane comunque un elemento cardine nel settore delle ex municipalizzate. Il carattere locale dei servizi pubblici rappresenta infatti l'elemento che permette alle imprese di costruire le maggiori economie di scala e sinergie. Risulta ragionevole domandarsi, dunque, se l'affermarsi di A2A, Hera, Acea ed Iren come leader di mercati macroregionali, visto il loro grande potenziale di sviluppo nel frammentato contesto italiano, costituisca il punto di arrivo del lungo processo di evoluzione delle ex municipalizzate o se vi siano le premesse per un'ulteriore loro crescita e consolidamento nel mercato. Di questo si parlerà ampiamente nelle conclusioni.

Conclusioni

L'analisi svolta nei primi due capitoli del presente lavoro ha chiaramente dimostrato come, nel settore dei servizi pubblici locali, un *driver* fondamentale è rappresentato dal legislatore e dalle innovazioni normative che esso ha immesso nel sistema nel corso del tempo, risultate capaci di orientare in modo preciso le tendenze di mercato del settore stesso. Questo fenomeno, tuttavia, risulta fisiologico in un comparto come quello dei servizi nel quale si riscontrano episodi di fallimento del mercato, a loro volta dovuti perlopiù alla presenza di *essential facilities* (infrastrutture non duplicabili o sostituibili) lungo le diverse filiere di produzione che rendono imprescindibile l'intervento pubblico in materia di regolazione. Ma in tutto il percorso di evoluzione delle public utilities, dalla costituzione delle prime aziende municipali (in seguito all'emanazione della legge del 1903) fino alla situazione attuale, le scelte del legislatore italiano sono spesso (per non dire sempre) emerse come espressione di determinate decisioni politiche: i servizi pubblici locali, oltre a rappresentare un settore strategico per la trasmissione degli impulsi di politica economica da parte delle autorità governative centrali, sono stati storicamente, come ampiamente visto, appannaggio degli enti locali, i quali vedevano (e vedono) nelle utility non solo il beneficio del recupero dei dividendi, ma anche la capacità di produrre imponenti volumi di investimento e di indotto sul sistema locale.

Il settore dei servizi di pubblica utilità sconta ancora oggi in Italia una forte denotazione politica o, comunque, la presenza di lobby di potere locale. Nonostante un primo sdoganamento dai soci pubblico-locali di riferimento mediante la parziale apertura del capitale a soggetti terzi, e comunque dopo la collocazione in Borsa di percentuali di minoranza dei pacchetti azionari, le grandi multiutility italiane sono ancora oggi caratterizzate dalla presenza (in alcuni casi – vedi A2A e Acea – piuttosto forte) di azionisti pubblici all'interno del loro capitale.

Forse anche a causa di quest'ultimo aspetto, queste società mantengono una dimensione industriale che difficilmente si spinge oltre il territorio macroregionale; esse hanno poi scelto, negli anni, di proseguire negli investimenti in infrastrutture e servizi per soddisfare, essenzialmente, le esigenze delle politiche locali, attribuendo decisamente minor importanza al collocamento di capitali nei comparti di ricerca e sviluppo ed innovazione tecnologica. Ma la forte presenza pubblico-locale nell'azionariato dei big player multiutility ha anche impedito, in alcuni casi, ad investitori finanziari e/o industriali di entrare nelle società e/o partecipare fattivamente allo sviluppo aziendale. Questa impossibilità di apportare mezzi freschi di soggetti terzi nel capitale ha provocato una notevole crescita dell'indebitamento finanziario delle società, mettendole nella condizione di non poter attuare una riqualificazione adeguata di infrastrutture e servizi (sui quali, peraltro, come visto, sono stati comunque focalizzati gli investimenti) sia in termini di vetustà che di tecnologia. Tali scelte e le conseguenti circostanze venutesi a creare hanno fatto sì che le nostre multiutility non possano essere competitive rispetto ai concorrenti europei dello stesso segmento, quali, ad esempio, la francese Veolia e il gruppo tedesco RWE AG; quest'ultimo, in particolare, nato come aggregazione di società municipali, rappresenta oggi il secondo maggior produttore di elettricità in Germania, servendo oltre 120 milioni di clienti tra Europa e Nord America. L'esperienza di questi grandi gruppi internazionali, che, negli anni, mentre consolidavano la propria posizione sul mercato interno, si sono preoccupati di espandersi anche sui mercati esteri, rappresentava (e rappresenta) il benchmark per il contesto italiano. Nonostante, infatti, i grandi cambiamenti avvenuti nel settore dei servizi pubblici locali nel corso degli ultimi vent'anni, non è ancora nato nel nostro Paese un "campione nazionale" in grado di incorporare le migliori esperienze emerse. Rimane comunque attuale, tuttavia, il dibattito sull'opportunità di favorire la nascita di un grande soggetto multiutility, leader nazionale ed internazionale, frutto dell'integrazione tra i gruppi locali già affermati. È proprio di questi giorni un'ipotesi governativa avente lo scopo di incentivare le aggregazioni tra i grandi

operatori multiservizi italiani, premiandoli qualora essi si adoperino a mettere in atto un processo di internazionalizzazione verso i mercati emergenti.

Per soggetti che hanno sempre operato in un sistema regolato, il modello per entrare nei mercati esteri dovrà necessariamente consistere o in una partnership tra pubblico e privato o in accordi di alleanza/joint venture con partner industriali che da sempre operano nei mercati internazionali e che daranno un impulso decisivo per portare il *Made in Italy* di questo settore strategico nel mondo.

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

Riferimenti bibliografici

G.F. Cartei, *Il Servizio Universale*, Giuffrè Editore, 2002

A. Pisaneschi, *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2009

Annuario Statistico delle città italiane, Vol. VI (1915-16), Firenze, 1916

Militello, *La municipalizzazione nel diritto pubblico fascista*, Bologna, 1941

G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 1965

La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, vol. VI, Roma, 1970

G. Zanetti (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. Vol. V. Gli sviluppi dell'Enel 1963-1990*. Bari-Roma, 1994

Annuari e Compendi dati Cispel (oggi Confservizi), vari anni

AA. VV., *Guida al nuovo bilancio di esercizio delle imprese di servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1995

G. Nicoletti – C. Tessarolo, *Commento al nuovo Regolamento delle aziende pubbliche locali*, Quaderni Cispel, Roma, 1989

D. Iacovone, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, 2014

R. Mussari, *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996

R. Mele, R. Parente, P. Popoli, *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici – Vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative*, volume II, Rassegna di contributi, Maggioli Editore, 2004

R. Fazioli, *La struttura dell'offerta di risorse idriche e di energia elettrica in Italia*, in "Economia pubblica", anno XXIV, n. 9-10, settembre/ottobre 1994

C. Tessarolo, voce "Servizi pubblici locali", in *Guida normativa*, Editrice CEL, 2001

AA. VV., *Guida al contratto di servizio nei servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1999

C. Tessarolo, *Trasformazione delle aziende speciali in S.p.a.*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma, 1999

A. Q. Curzio, M. Fortis (a cura di), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, 2000

Sitografia

B. Spadoni, *I servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*
<http://www3.unisi.it/dl2/20080911103654464/articolospadoni.pdf>

G. Palliggiano, *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Vallo della Lucania, 26 giugno 2009
http://www.tuttocamere.it/files/studi/Palliggiano_Giugno_2009.pdf

C. Pavese, *Le municipalizzate in Italia*, in *L'innovazione al servizio dei cittadini – Seconda Conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali*, Milano, 2000
<http://semplicementeuomo.myblog.it/media/02/01/253710031.pdf>

Assolombarda – Gruppo Energia, *Paper sulla liberalizzazione del mercato del gas*, 2011
<http://www.assolombarda.it/news/paper-sulla-liberalizzazione-del-mercato-del-gas>

Equiter, TORINOnordovest, *Le Utility del Nord – Evoluzioni e prospettive*, Sintesi della ricerca, Torino, 22 marzo 2012
http://www.antilia.to.it/wpcontent/uploads/2012/03/Multiutilities_Sintesi_22.03.12.pdf

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=476>

<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-12-05/da-nord-sud-guasti-municipalizzate-063602.shtml?uuid=ABh1xVMC>

<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2015-09-08/utility-spinta-riassetto-dossier-vale-15-miliardi-090442.shtml?uuid=ACap1wt>

<http://www.a2a.eu/it/index.html>

<http://www.gruppohera.it>

<http://www.acea.it/Home2.aspx?lang=it>

<http://www.gruppoiren.it>

<https://www.rwe.com/web/cms/en/8/rwe/>

<http://www.veolia.com/en>