

L'equilibrio tra capitale pubblico e capitale privato nelle società miste: le possibili fonti di provvista finanziaria per i soci pubblici.

1. Premesse

Prima della riforma introdotta dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002), uno degli strumenti idonei per la gestione di tutte le tipologie di servizi pubblici locali era costituito dalla società per azioni a partecipazione pubblica locale, il cui modello principale era a sua volta caratterizzato dalla prevalenza del capitale pubblico: l'art. 113 lett e) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico

delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, autorizzava, in linea generale, il ricorso alla gestione di servizi pubblici in forma societaria quando si fosse resa opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati.

La finalità della norma era quella di consentire l'adozione dello strumento societario per ciascun tipo di servizio pubblico ogni volta in cui si fosse reso opportuno promuovere una più ampia partecipazione nell'erogazione di un determinato servizio da parte di altri soggetti, oltre all'ente locale responsabile del servizio stesso. L'obiettivo era quello di promuovere – attraverso il passaggio da un modello organizzativo di tipo pubblicistico (azienda

speciale) ad un modulo strutturale di tipo civilistico (società per azioni) – una gestione imprenditoriale efficiente condotta secondo criteri di economicità. Inoltre, attraverso l'apertura al concorso finanziario del capitale di rischio privato, era palese lo scopo del contenimento della spesa pubblica.

Anche se nella prassi applicativa il modello prevalente è stato quello della gestione dei servizi pubblici locali a mezzo di società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria (art. 22 legge 142/1990), era possibile la partecipazione minoritaria da parte di comuni e province (art. 12 legge 498/1992).

In particolare, in base all'art. 116, comma 1, del richiamato decreto legislativo 18 agosto

2000, n. 267, gli enti locali erano autorizzati, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico a costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria.

In applicazione delle regole ordinarie, gli enti interessati dovevano però provvedere alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica; e ciò in quanto nelle società a capitale pubblico minoritario il coinvolgimento del capitale privato nell'esercizio di servizi pubblici assume il

significato di un vero e proprio affidamento di servizi a soggetti privati.

Con la riforma introdotta dall'art. 35 della legge finanziaria 2002, il modello generale di "società a prevalente capitale pubblico locale" è stato superato: per la erogazione dei servizi pubblici a "rilevanza industriale" il modulo organizzativo dei servizi pubblici locali è uno solo, e, cioè, l'erogazione del servizio in regime di concorrenza, "con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica" (nuovo art. 113, comma 5). La riforma prescrive dunque l'adozione del modello societario, non prevedendo altre forme se non un eventuale

ricorso residuale alla gestione in economia in casi eccezionali, giustificati dalle ridotte dimensioni del servizio, che d'altra parte, nella fattispecie dei servizi a rilevanza industriale non appare facilmente configurabile.

Il concetto di servizio pubblico di *rilevanza industriale* sembra riprendere l'espressione della legge quadro sui lavori pubblici che annovera le società, a partecipazione maggioritaria o minoritaria, tra gli enti aggiudicatori, ma con la condizione negativa che la produzione di beni o servizi non sia destinata ad essere collocata sul mercato in regime di libera concorrenza; la disposizione recepisce, infatti, il requisito della finalizzazione ad un interesse generale non avente carattere

industriale, secondo la interpretazione dalla Corte di Giustizia europea con la sentenza 10 novembre 1998 C-360.

In base al combinato disposto dei commi 2 e 13 del nuovo art. 113, poi, gli enti locali, anche in forma associata, possono cedere la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali per l'esercizio dei servizi pubblici a "rilevanza industriale" solo conferendo la stessa proprietà a società di capitali di cui detengono la maggioranza, che è incredibile. Tali società debbono porre le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di

un canone. Alla predetta società gli enti locali possono anche assegnare la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare per il conferimento della titolarità del servizio ex art. 113, comma 5.

Tutto ciò comporta che per la erogazione dei servizi pubblici a “rilevanza industriale”, in forza della nuova disciplina, l’attuale modello di “società a prevalente capitale pubblico locale”, come forma giuridica distinta dall’affidamento a terzi (“concessione”), si applica alle società esistenti solo per il periodo transitorio, trascorso il quale queste società non potranno più beneficiare di un regime di affidamento diretto.

Va peraltro tenuto presente che il regolamento previsto dal comma 16 del nuovo articolo 113, con il quale il Governo entro, sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, avrebbe dovuto adottare le disposizioni necessarie per l'esecuzione e l'attuazione dell'art. 35, con l'individuazione dei servizi di rilevanza industriale, non risulta ancora emanato. Inoltre, le innovazioni introdotte con l'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002, non sono state modificate dalla legge finanziaria per il 2003, essendo stato approvato l'emendamento soppressivo 19-bis.2000 presentato dal Governo. Come si evince, infatti, dai lavori preparatori dell'ultima legge finanziaria (sedute

Senato dalla n. 62 del 7/11/2002 alla n. 308 del 19/12/2002), il Governo ha preferito lasciare alla sede regolamentare la soluzione di numerose problematiche applicative dovute alla non sempre chiara formulazione nonché alla scarsa praticabilità di alcune disposizioni contenute nell'articolo 35. E' a dire, peraltro, che il ritardo nell'emanazione del regolamento è stato determinato proprio dalle predette difficoltà.

Naturalmente la finalità della presente disamina impedisce di svolgere particolari approfondimenti in relazione alle numerose problematiche applicative che scaturiscono dalla situazione sopra delineata. Può solo accennarsi, per i fini che qui interessano e per

grandi linee, ad alcune di dette problematiche, quali quella se sia oggi possibile, in regime transitorio, la costituzione ex novo di società di capitali o l'assunzione di partecipazioni da parte dell'ente locale per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale.

La tematica dell'equilibrio tra capitale pubblico e capitale privato nelle società miste può pertanto affrontarsi tenendo presente il seguente schema, estremamente semplificato.

Per i servizi pubblici locali a rilevanza industriale, la nuova normativa fa salvezza delle discipline di settore; sicché, in disparte gli aggiornamenti necessari che deriveranno dal nuovo modello gestionale, continueranno a trovare applicazione le leggi speciali dei singoli

comparti. Sulla scorta di tali discipline, e sempre se l'art. 35 non viene nel frattempo modificato, l'emanando regolamento presumibilmente individuerà, tra i servizi a "rilevanza industriale": il servizio idrico integrato (attività di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua potabile, fognature e depurazione delle acque reflue); il servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati (raccolta, trasformazione, allontanamento, recupero e messa a dimora); la distribuzione secondaria del gas naturale; i trasporti pubblici locali. Per tali servizi non sarà più possibile far ricorso alla "società a prevalente capitale pubblico locale".

Per i servizi pubblici locali "privi di rilevanza industriale" (i servizi sociali, della

cultura, del tempo libero ed anche – si ritiene – la gestione delle farmacie) sarà invece consentita l'utilizzazione del modello di società a prevalente capitale pubblico locale, atteso che l'art. 113 bis, comma 1°, lett. c) prevede appunto, tra i diversi moduli gestionali, le “società di capitali, costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile”; la nuova disposizione non contiene alcun riferimento alla possibilità che la partecipazione dell'ente locale possa essere anche minoritaria; potrebbe pertanto sostenersi che non sia più vigente l'originaria formulazione dell'art. 116 del richiamato testo unico, dal momento che la predetta modalità di gestione resta con riferimento alle società di servizi privi di

rilevanza industriale la cui disciplina è contenuta nel nuovo art. 113 bis TUEL; può comunque ritenersi che la partecipazione debba essere maggioritaria o quantomeno in grado di esercitare un'influenza dominante sullo strumento di gestione del servizio pubblico in base al principio contenuto nell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, relativo all'attuazione delle direttive comunitarie sulle procedure di appalti nei settori esclusi, in modo da differenziare l'adozione dello strumento societario rispetto all'affidamento a soggetti terzi.

Non dovrebbero rientrare nel concetto di società miste per i servizi pubblici locali le società per la prestazione di servizi comuni

(*società di servizi*) la cui costituzione, ammessa nella prassi, è ritenuta espressione dell'autonomia negoziale degli enti. In tali casi non si tratta di attività rivolte alla generalità degli utenti, ma alla stessa amministrazione che partecipa alle società di servizi comuni, le quali effettuano per essa servizi, lavori e forniture.

Inoltre, le innovazioni introdotte con l'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002, non dovrebbero riguardare la realizzazione di opere pubbliche non connesse i con i servizi pubblici locali, ma autonome, come le infrastrutture locali e quelle concernenti il riassetto urbano. Tale è il caso delle città metropolitane, che possono costituire spa anche con la partecipazione della provincia e

della regione per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana (l'art. 120 tu non viene modificato infatti dall'art. 35). Inoltre, sempre a livello locale, possono citarsi le società costituite con l'ANAS per la progettazione e realizzazione e manutenzione delle strade di pertinenza (art. 6, comma 4, del decreto legislativo 419/99).

La gestione dei servizi pubblici locali a mezzo di società di capitali partecipate dagli enti locali è pertanto limitata a tre ipotesi:

- società proprietarie di reti ed impianti;
- servizi pubblici locali “privi di rilevanza industriale”;

- disciplina transitoria, quale regolata dall'art. 35, comma 2 e ss. della legge 448/2001.

Il regime di transizione verso la progressiva privatizzazione dei servizi pubblici locali affida al regolamento la fissazione dei termini (da tre a cinque anni) per la scadenza degli affidamenti diretti e la cessazione anticipata di concessioni effettuata a prescindere dall'evidenza pubblica. A valere da tale data le esistenti società che gestiscono tali servizi verranno escluse dalle gare per la erogazione dei servizi, salvo i casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara.

Il periodo transitorio dai tre ai cinque anni potrà essere incrementato in misura non inferiore a:

- un anno nel caso in cui nei dodici mesi dalla scadenza fissata dal regolamento si costituisca, mediante processi di fusione, una società in grado di gestire un bacino almeno doppio rispetto a quello originariamente servito;
- due anni, qualora il servizio sia esteso all'intero bacino;
- di un anno nel caso di privatizzazione di almeno il quaranta per cento del capitale;
- di un ulteriore anno nel caso siano cedute a privati partecipazioni per

almeno il cinquantuno per cento del capitale.

Un nodo centrale che occorre sciogliere per affrontare la tematica dell'equilibrio tra capitale pubblico e capitale privato nelle società miste per la erogazione di servizi pubblici locali a rilevanza industriale è pertanto quello, come sopra accennato, di acclarare se sia oggi possibile, in regime transitorio, la costituzione ex novo di società di capitali e/o l'assunzione di partecipazioni da parte dell'ente locale per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale.

Il vecchio testo dell'art. 113, alla lettera e) consentiva, com'è noto, la gestione dei servizi pubblici locali attraverso società di capitali sia

costituite, sia partecipate dall'ente cui spettava la titolarità dei servizi stessi.

Ora la "ratio" dell'articolo 35 della legge finanziaria per l'esercizio 2002, chiaramente ispirata agli obiettivi della privatizzazione e della esternalizzazione dei servizi pubblici di rilevanza industriale, tanto da considerare il perdurare della prevalenza di capitale pubblico locale come un elemento penalizzante (consistente, a titolo esemplificativo nell'esclusione dalle gare), dovrebbe portare a ritenere inammissibile la creazione di apposite società aventi il fine di beneficiare dei vantaggi riservati al periodo transitorio. Del resto, la stessa formulazione letterale dell'articolo 35, comma 5, che, relativamente al servizio idrico, prevede la

possibilità di affidare, entro diciotto mesi dalla entrata in vigore della legge, il servizio idrico integrato a società di capitali “partecipate” da enti locali, sembra confermare l’interpretazione che esclude l’ammissibilità della costituzione di società *ad hoc*.

In tale quadro e nell’ottica del graduale previsto passaggio verso la privatizzazione, le deroghe al principio dell’evidenza pubblica possono giustificarsi soltanto con l’esigenza di riorganizzazione le esistenti aziende, finalizzata, anch’essa, a prospettive di privatizzazione e di sviluppo della concorrenza.

Secondo tale filo ragionativo, può anche sostenersi la legittimazione di processi riorganizzativi intesi a scomporre la struttura

produttiva societaria unitaria, attraverso la creazione di società aventi lo scopo di gestire fasi o segmenti dei servizi. Una conferma circa l'ammissibilità di tale soluzione può rinvenirsi nel nuovo testo dell'art. 113, comma 12, il quale afferma il principio che la cessione di quote degli enti locali non comporta effetti sulla durata delle concessioni. E' questo un altro segno della ininfluenza della perdita del controllo di società a prevalente capitale pubblico locale. "A maiori", pertanto, dovrebbe considerarsi ininfluente la trasformazione del controllo, da parte dell'ente locale, da diretto ad indiretto attraverso società partecipata.

Eccezione solo apparente al principio che si è tentato di enucleare sopra è costituito dalla

disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 35, in base alla quale entro il 31 dicembre 2002 gli enti locali avrebbero dovuto trasformare le aziende speciali ed i consorzi che gestiscono servizi a rilevanza industriale in società di capitali. Il passaggio della trasformazione in società di capitali è infatti prodromico al processo di privatizzazione sostanziale che dovrà portare sul mercato le azioni di proprietà degli enti locali.

2. Il graduale abbandono della formula della società mista a prevalente partecipazione pubblica

In sostanza il processo di graduale abbandono della formula della società mista a prevalente partecipazione degli enti locali per i servizi a rilevanza industriale, seppure non perfettamente delineato dall'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002 (e non più modificato da quella per l'anno in corso), fa parte di un disegno inteso ad introdurre forme di concorrenza a tutto campo anche per l'ente locale al fine di rompere quel circolo vizioso in cui una amministrazione del territorio inefficiente, oltre a non rendere un buon servizio al cittadino, disincentiva le aziende dal fare investimenti e nuove localizzazioni.

Questo radicale cambiamento presuppone, però, una rivisitazione sistemica della

programmazione, che deve adottare forme di raccordo più attive con i soggetti pubblici e privati da coinvolgere sul territorio, delle analisi economiche necessarie per verificare la fattibilità dei progetti, delle tecniche di monitoraggio dei risultati e degli effetti diretti ed indotti sull'economia.

A fronte di tali esigenze si riscontra tuttavia una scarsa propensione e/o dimestichezza da parte dei dirigenti pubblici locali ad affrontare le tematiche finanziarie nella evoluzione più recente che, oltre alla conoscenza degli strumenti consolidati (ricorso alla Cassa depositi e prestiti ed al credito ordinario), comportano l'esigenza di operare valutazioni e confronti in materia di tassi,

modalità e tempi di finanziamento, così come, ad esempio, può accadere quando si tratti di vagliare la possibilità e la convenienza di acquisire subito l'intero ammontare di un finanziamento anche a fronte di flussi di spesa programmati nel tempo, allo scopo di utilizzare proficuamente le disponibilità residue al di fuori del sistema di tesoreria unica.

Per facilitare l'avvio di un tale processo, un ruolo importante potrebbe essere svolto dagli stessi istituti finanziatori, suggerendo in sede propositiva l'adozione delle scelte politiche di indebitamento più adeguate agli specifici obiettivi da conseguire, con particolare riferimento alla complessa serie di variabili da analizzare nella fattispecie all'esame che

riguarda le interrelazioni tra le tematiche dell'equilibrio tra capitale pubblico e capitale privato nelle società miste e le possibili fonti di provvista finanziaria per i soci pubblici. Può parlarsi di interrelazioni tra le due predette tematiche, poiché non è detto che sia sempre la scelta del capitale pubblico, da assumere come capitale di equilibrio in relazione a determinate politiche pubbliche (grado di rilevanza per settori del controllo diretto), a influenzare la ricerca delle fonti di finanziamento e la quantificazione delle risorse utilizzabili. Può accadere al contrario che la scarsità delle risorse disponibili influenzi la ricerca di un punto di equilibrio che, in linea con la rilevata tendenza di favore verso una graduale

privatizzazione, consenta una più larga partecipazione del capitale privato.

Del resto, come accennato, la tendenza del legislatore per i servizi a rilevanza industriale sembra orientarsi verso una sostanziale ininfluenza delle forme di partecipazione di controllo diretto, ponendo maggiormente l'accento sullo strumento della convenzione di servizio. La funzione del contratto di servizio, che tende già ad assicurare un sistema di incentivi e di controlli per garantire l'efficienza economica e la qualità del servizio, è destinata così ad assumere a regime un ruolo determinante e nello stesso tempo flessibile in quanto mirato a di rispondere ad una pluralità di situazioni e di condizioni di equilibrio tra

capitale pubblico e privato. Nei fatti, poi, quando si passerà alle privatizzazioni in senso sostanziale, le condizioni di efficienza del modello saranno influenzate dalla forza contrattuale delle parti e in particolare del grado di informazione da parte del comune degli elementi di base per una corretta valutazione dei profili economici e finanziari ed in particolare dei costi impliciti ed espliciti dell'azienda.

Se per le società miste che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza industriale il quadro esistente ed in prospettiva è quello ora tracciato, conviene proseguire lo schema di analisi, tenendo distinti due periodi: uno a medio termine, legato alla disciplina transitoria; l'altro a regime, che vedrà l'avvio della gestione

separata delle reti – laddove la normativa di settore la consente - rispetto alla erogazione del servizio.

3. Il regime transitorio

Si è visto che le nuove disposizioni poste in materia di servizi a rilevanza industriale sono volte a favorire una graduale privatizzazione sostanziale delle società a prevalente partecipazione pubblica.

Ciò, se da un canto può determinare in prospettiva un disimpegno finanziario rispetto all'attuale plafond di interventi che gli enti locali effettuano sul capitale delle società partecipate, spesso per ripianarne i deficit di bilancio,

nonché una fonte di entrate derivante dalla cessione delle azioni, dall'altro renderà il più delle volte preliminarmente necessari massicci investimenti per la realizzazione di piani di risanamento e di ristrutturazione aziendale finalizzati appunto al collocamento sul mercato dei titoli azionari.

Un piano di riorganizzazione e razionalizzazione dell'esistente potrebbe comprendere anche, come si è accennato, una articolata scomposizione della struttura produttiva societaria unitaria, attraverso la creazione di società aventi lo scopo di gestire fasi o segmenti dei servizi.

Possono inoltre ipotizzarsi operazioni di fusione e di acquisizione come strumenti per

rilanciare la competitività delle aziende. Queste operazioni sono viste con favore dalla nuova disciplina dettata dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, tanto che, come già ricordato, il comma 3, lettere a) e b) attribuisce valore incrementale, rispetto ai termini di base da fissare per il periodo transitorio, alla realizzazione di un o più fusioni nell'ambito del bacino e/o del territorio provinciale od ottimale.

Le valutazioni di base da svolgere per questa tipologia di operazioni (fusioni o scomposizione di struttura) debbono però fondarsi sulla capacità di realizzare un differenziale competitivo che risulti maggiore, nel caso delle fusioni, rispetto a quello realizzabile dalle singole aziende operanti

autonomamente, e, per la scomposizione, nei confronti di quello conseguibile dalla struttura unitaria. La ragione ultima dell'operazione sta, in altri termini, nella possibilità di creare valore aggiunto.

In ogni caso, l'approccio corretto sembra essere quello situazionale, non rinvenendosi regole generalmente applicabili ad una complessa serie di realtà diverse in relazione ai singoli settori di servizi a rilevanza industriale e ritenendosi possibile soltanto la predisposizione di probabili schemi di riferimento da verificare in coerenza con gli specifici progetti da predisporre.

Pur nella prospettiva di un alleggerimento graduale della mano pubblica locale nella

gestione dei servizi a rilevanza industriale, possono ritenersi ammissibili nel periodo transitorio operazioni volte ad un nuovo equilibrio tra capitale pubblico e privato anche a favore di un momentaneo aumento della partecipazione pubblica, purché finalizzate alla realizzazione di piani di ristrutturazione, razionalizzazione e risanamento, indispensabili per il collocamento delle azioni sul mercato.

Si deve osservare, inoltre, che lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, imposto dall'art. 35, comma 9, comporterà consistenti riduzioni nel patrimonio delle aziende che operano nei servizi di rilievo industriale e conseguenti maggiori difficoltà nel reperimento di risorse tramite il sistema

bancario. Questo è un altro profilo che giustificherà l'esigenza di un adeguato potenziamento di tali aziende prima della privatizzazione sostanziale.

Non appare, pertanto, affatto scontata una diminuzione a breve o medio termine del fabbisogno degli enti locali in relazione alla partecipazione al capitale delle società miste.

Sicuramente, il passaggio stretto tra i tagli dell'ultima legge finanziaria e la scarsa proponibilità del ricorso alla fiscalità generale fornirà l'occasione per una serie di riflessioni all'interno degli enti sulla programmazione degli investimenti e sul reperimento delle risorse, nonché lo stimolo per uno studio attento di più articolate metodologie di gestione attiva delle

politiche di finanziamento (valutazione dei tassi, rinegoziazione dei mutui, gestione della liquidità di cassa, fondo rotativo per la progettualità) nel rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità interno. Occorre tenere presente, in particolare, la tendenza del mercato finanziario italiano a puntare presto nella direzione di una forte attivazione dei Fondi pensione: tali fondi hanno la propensione ad investire in titoli a lungo termine ed a basso rischio, come i Buoni obbligazionari regionali (Bor) ed i Buoni obbligazionari comunali (Boc).

Gli enti dovranno inoltre potenziare i propri mezzi di analisi per simulare preventivamente gli effetti delle scelte sul territorio.

In tutto ciò avrà rilievo determinante l'ausilio che saprà fornire, sin dalla fase di programmazione, la banca di riferimento.

Un aspetto preliminare di grande importanza è dato dalla elaborazione di studi di fattibilità che, pur non rivestendo carattere di obbligatorietà, costituiscono per i fini che qui interessano uno strumento particolarmente adatto per condurre l'analisi delle variabili, spesso numerose, da valutare ai fini dell'adozione delle scelte più adeguate alle politiche pubbliche di settore.

In base al principio posto dall'art. 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144, lo studio di fattibilità rappresenta infatti un utile strumento propedeutico all'adozione delle decisioni di

investimento da parte delle amministrazioni pubbliche.

In ordine alla sostenibilità amministrativa, istituzionale e gestionale degli interventi, tale strumento dovrebbe rendere possibile la preliminare individuazione, tra l'altro, degli elementi che formeranno poi il fondamento per l'elaborazione del piano economico-finanziario contenente le caratteristiche tecniche del servizio da ristrutturare, le condizioni economiche da praticare all'utenza, eventualmente anche sotto forma di tariffe differenziate per fasce, i servizi accessori, la realizzazione delle opere accessorie connesse, i criteri per la scelta dei soci istituzionali e finanziari da coinvolgere nell'attuazione e

gestione dell'investimento, le procedure e gli strumenti operativi che si intendono adottare per la verifica della economicità della gestione e della qualità dei servizi.

Per il finanziamento degli studi di fattibilità, ai fini di valutare la convenienza di eventuali operazioni di anticipazione, oltre alle risorse messe a disposizione delle aree depresse e allocate con apposite delibere CIPE, è attivo il Fondo rotativo per la progettualità locale, istituito dall'art.1, commi 54-58, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Tale fondo finanzia le spese di progettazione per programmi di opere pubbliche e di pubblica utilità realizzate da regioni, province, comuni e loro consorzi,

comunità montane, consorzi di bonifica, aziende speciali, società miste a prevalente capitale pubblico o a prevalente capitale privato. L'agevolazione prevede l'anticipazione delle spese necessarie alla predisposizione degli studi di fattibilità per l'elaborazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi e delle attività a questi connesse.

Va ricordato, inoltre, il meccanismo di finanziamento per la realizzazione di studi di fattibilità, previsto dall'art. 7 della legge 8 febbraio 2001, n. 21, per le Società di Trasformazione Urbana.

4. La fase a regime della separazione della proprietà dalla gestione.

Gli enti locali, come si è visto, possono cedere la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali per l'esercizio dei servizi pubblici a "rilevanza industriale" solo conferendone la proprietà a società di capitali di cui detengono la maggioranza, che è incredibile. Tali società debbono porre le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone.

Nella prospettiva della liberalizzazione del mercato, anche sotto il profilo della gestione delle reti, il legislatore mira quindi a promuovere una gestione imprenditoriale più

efficiente e secondo criteri di economicità del patrimonio infrastrutturale cittadino, valorizzando in tal modo in termini di mercato il patrimonio accumulato nel periodo della municipalizzazione, definito giustamente “ricchezza dormiente”.

Inoltre, per quel che concerne l'erogazione dei servizi, le società miste dovrebbero essere in grado, a fronte di un disimpegno degli enti locali dalle vecchie logiche aziendali della copertura delle perdite di bilancio a piè di lista, di remunerare a regime, attraverso una rimodulazione delle tariffe sulla scorta del principio del *full cost recovery*, i costi operativi, il costo degli ammortamenti ed il capitale investito.

Anche se nel breve periodo permane incertezza sui tempi di applicazione del nuovo modulo tariffario, il sistema di finanziamento delle spa di rete, necessariamente a partecipazione pubblica maggioritaria, allorquando la remunerazione dell'erogatore del servizio sarà legata al flusso delle entrate tariffarie, potrà consentire operazioni di cartolarizzazione dei canoni che, unitamente al ricorso al *project financing*, sarà in grado di rappresentare un equilibrato dosaggio per la realizzazione delle opere necessarie per sviluppare le reti.

In una prospettiva in cui le aziende miste di erogazione dovranno fare sempre maggiore affidamento sulle proprie capacità di

autofinanziamento, le scelte di investimento assumono un rilievo via via più grande. Anche qui sarà fondamentale l'analisi di applicabilità delle tecniche di *project financing*. Appare peraltro indispensabile coinvolgere subito la banca di riferimento sia nella fase di strutturazione dell'iniziativa, sia nelle fasi di realizzazione e gestione. In tal modo sarà possibile ridurre i tempi ed i rischi, aumentando nel contempo le garanzie a salvaguardia degli interessi dei partecipanti. L'ausilio della banca nell'ottica complessa del *project financing* comprende poi oggi attenzioni del tutto nuove, come le verifiche di compatibilità ambientale e le valutazioni sull'impatto territoriale, alla base della strategia del consenso, ancor prima di

affrontare i profili finanziari, assicurativi ed operativi.

5. Le tematiche dell'equilibrio tra capitale pubblico e privato, nonché del finanziamento in alcuni settori operativi.

Il servizio idrico integrato

Il settore idrico presenta forti potenzialità di sviluppo, anche attraverso il ricorso al partenariato privato, soprattutto in ragione delle caratteristiche del servizio, essenzialmente costituite dalla rilevanza dei fabbisogni di investimento che si concentrano, normalmente, in un breve arco temporale, dalla necessità di

miglioramento qualitativo delle modalità di erogazione, dalla esigenza di certezza delle tariffe in tempi lunghi, nonché dalla stabilità dei consumi, che consente attendibili previsioni nelle simulazioni di domanda del servizio.

Malgrado ciò, il settore idrico presenta difficoltà nella capacità di attrarre il capitale privato attraverso gli strumenti della finanza di progetto.

Al fine di apprestare un percorso che consenta il perseguimento degli obiettivi disegnati nella normativa di settore, la recente innovazione recata dall'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002 ha cercato di mirare, da un lato, all'aggregazione delle gestioni, che sono notoriamente ancora molto frammentate e

gestite per lo più con il sistema in economia, e, dall'altro, alla privatizzazione graduale delle stesse gestioni.

In particolare, la novità introdotta per il servizio idrico integrato può essere così sintetizzata: la procedura ordinaria per l'affidamento del servizio, come avviene per gli altri servizi di rilevanza industriale, è quella della gara con procedura ad evidenza pubblica; in alternativa alla gara, è possibile l'affidamento diretto del servizio a società di capitali, partecipate unicamente da enti locali facenti parte dello stesso ambito territoriale ottimale.

Al riguardo, in disparte la posizione assunta da parte della Commissione europea sull'affidamento diretto a società miste (cfr.

procedura di infrazione in data 8 novembre 2000 avviata ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE nei confronti della Repubblica italiana), è noto come il dibattito che ha dato luogo all'emendamento Taroli-Bassanini-Grillo sia stato solo sopito in sede di approvazione della legge finanziaria per il 2003.

A legislazione vigente, comunque, non può non rilevarsi come in virtù dell'art. 35 della legge finanziaria 2002 è sempre sulla base delle leggi di settore che potrà trovare fondamento la disciplina dei casi ove sarà possibile separare l'attività di gestione delle reti e degli impianti da quella attinente all'erogazione. Ora, la specificità delle caratteristiche del servizio idrico, quali risultano indicate dall'art. 12 della

legge n. 36/94 (legge Galli), sembra escludere la possibilità di una separazione tra la gestione della rete e degli impianti e quella concernente l'erogazione. E infatti, l'utente, una volta intervenuta la privatizzazione del servizio, non potrà orientare le sue scelte tra più gestori, ma dovrà servirsi dell'unico soggetto cui, attraverso regole di mercato, sarà affidato il servizio sull'intero territorio d'Ambito.

Sino a che mancherà nella legge di settore una previsione di separazione dei due momenti gestionali, l'erogatore del servizio pubblico sarà anche il gestore delle reti, come del resto è avvenuto sino ad oggi con le concessioni di servizio pubblico comprendenti l'impianto e l'esercizio.

La novità che rimane è che comunque la titolarità del servizio sarà affidata a società individuate attraverso apposite procedure concorrenziali, con un corrispondente ridimensionamento delle quote di capitale detenute dagli enti locali nelle società miste.

Ciò nondimeno, specie se interverrà in tempi ragionevoli il nuovo regime tariffario, resteranno ampi margini per la realizzazione di opere riguardanti le reti attraverso la finanza di progetto. Nel settore idrico, infatti, la “bancabilità” degli interventi si pone in funzione della capacità del progetto di generare flussi di entrata con un ragionevole margine di certezza. Un adeguato livello di sicurezza dei pagamenti rappresenta pertanto un presupposto

fondamentale per il successo dell'iniziativa, sia per gli azionisti sotto il profilo della remunerabilità del capitale investito, sia per ottenere risorse finanziarie sul mercato creditizio.

Tra le caratteristiche di assoluto rilievo per l'applicabilità della tecnica di finanziamento relativa alla finanza di progetto spicca la dimensione dei singoli progetti.

Ciò comporta che gli enti locali e le società miste di non grandi dimensioni, per accedere a tale fonte finanziaria debbano necessariamente consorzarsi o avviare quel processo di aggregazione per una o più fusioni previsto dalla nuova normativa.

***Raccolta, trasporto e smaltimento dei
rifiuti solidi urbani***

Come per l'industria dell'acqua, l'adeguamento infrastrutturale dell'industria dei rifiuti richiede ingenti risorse finanziarie, in gran parte di fonte privata.

Sulla base del 2° Rapporto FISE Assoambiente, sull'incidenza dei diversi modelli di gestione nella raccolta, nel trasporto e nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nella gestione diretta della raccolta e nel trasporto i comuni registrano una forte riduzione (dal 24% del '98, al 14,7% del 2002), mentre le società a capitale misto, pur essendo ancora il modello meno diffuso, registrano un notevole

incremento raddoppiando se non triplicando i dati relativi alla raccolta.

Il fabbisogno di adeguamento infrastrutturale può valutarsi in circa 6 miliardi di euro.

La dimensione dei singoli progetti da realizzare suggerisce pertanto l'opportunità di finanziamento attraverso operazioni di finanza strutturata e nel contempo presenta, sotto il profilo dell'applicabilità di tecniche di finanza di progetto, aspetti di criticità per i piccoli EELL e/o società miste, superabili attraverso l'adozione di forme consortili o di aggregazione per fusione nell'ambito del territorio.

La fornitura del gas

L'assetto del mercato si è profondamente modificato nel corso degli ultimi anni, in linea con il processo di liberalizzazione avviato in sede comunitaria. In attuazione della direttiva CE del 22.6.1998, n. 30, sul mercato interno del gas naturale, è stato emanato il decreto legislativo 23.5.2000, n. 164, che ha liberalizzato il servizio.

Una limitazione in linea di fatto all'utilizzazione delle società miste è derivata dalla circostanza che gli enti locali hanno sinora avuto competenze residuali in materia e che di conseguenza i tempi di avvio per un uso più diffuso dello strumento societario sono stati più

lunghi rispetto al servizio idrico o a quello farmaceutico.

Va osservato che lo scorporo della gestione delle reti, disposto dall'art. 35, comma 9, della legge finanziaria 2002 ha integrato la disciplina vigente, in quanto avviene "in deroga" alla normativa settoriale di cui al richiamato decreto legislativo 23.5.2000, n. 164.

Un esempio di servizio a carattere non industriale: la gestione delle farmacie comunali.

E' un altro settore di indubbia importanza, dove a fronte delle gestioni spesso deficitarie

dei comuni, i soci privati potrebbero avvantaggiarsi di una rete di punti di vendita saldamente ancorata al territorio.

Le farmacie comunali appartengono infatti ad uno dei comparti produttivi in cui sembrano verificarsi positive condizioni per una proficua privatizzazione: la commercializzazione dei farmaci e soprattutto di articoli cosiddetti parafarmaceutici (sanitari, cosmetici, alimentari dietetici, veterinari) costituisce un interessante *business* in via di progressiva espansione ed a bassa concorrenzialità per effetto del numero chiuso delle farmacie.

Non vi è bisogno di precisare che malgrado ciò le uniche a perdere sono le farmacie comunali.

Volendosi procedere alla costituzione di una società a capitale misto, la ricerca di un equilibrio nell'assetto proprietario, in cui socio maggioritario non potrà che essere il comune ed i soci minoritari i grossisti della distribuzione farmaceutica, dovrebbe tenere presente innanzitutto la dimensione del business da gestire. Nelle città di medie e grandi dimensioni, a seconda del numero di farmacie comunali esistenti, infatti, sarebbe possibile lucrare le economie organizzative derivanti dalla rete commerciale e dalla gestione congiunta.