

coffee break offerto da:



COOPERATIVA ITALIANA DI RISTORAZIONE

# LE PUBLIC UTILITIES FRA PUBBLICO E PRIVATO

Acqua ed energia in Europa, in Italia e a Modena



**CONVEGNO**

**venerdì 24 febbraio 2006 ore 9,00**

**Aula Magna ovest**  
**Facoltà di Economia "Marco Biagi"**  
**Viale Berengario 51 - Modena**

● **PER INFORMAZIONI**

**Associazione Mario del Monte**, via Fabriani 120  
41100 Modena, Tel. +39 059 403015  
e-mail: m.delmonte@modena.legacoop.it  
**CAPP**, via Berengario, 51 - 41100 Modena  
tel. +39 059 2056854,  
e-mail: capp@unimo.it

  
ASSOCIAZIONE MARIO DEL MONTE

**CAPP** Centro di Analisi  
delle Politiche Pubbliche  
  
Università di Modena e Reggio Emilia

## Il convegno è articolato in due sessioni:

La sessione del mattino ha per oggetto le problematiche delle public utilities in Italia e in Europa, con particolare riferimento a due settori chiave: energia e acqua. Si tratta di beni di rilevante utilità sociale ed industriale, la loro disponibilità e il prezzo a cui vengono venduti sono quindi due elementi di interesse collettivo prioritario.

La sessione del pomeriggio sarà invece dedicata ad un approfondimento delle motivazioni e delle implicazioni, sempre con riferimento prioritario alle politiche relative ad acqua ed energia, della scelta di fusione di Meta S.p.a in Hera S.p.a., attraverso un confronto fra i principali protagonisti di questa scelta (azienda e proprietà), l'ente di regolamentazione locale (Ato) e i rappresentanti della società civile (imprenditori, sindacati, e associazioni dei consumatori)

Le principali domande sulle quali si intende stimolare il confronto e il dibattito sono le seguenti:

- ✓ Quali fattori sono responsabili della formazione di rendite di monopolio nei settori considerati?
- ✓ I soggetti istituzionalmente preposti alla regolamentazione hanno gli strumenti e le conoscenze adeguate per potere svolgere compiutamente il loro ruolo?
- ✓ Un'apertura dei mercati è possibile, auspicabile, o rischierebbe di trasferire rendite da soggetti pubblici a soggetti privati?
- ✓ L'attuale assetto istituzionale è in grado di garantire un'adeguata politica di investimento e manutenzione delle reti?
- ✓ L'attuale assetto istituzionale è in grado di garantire un accesso adeguato ai servizi da parte di tutti i cittadini?
- ✓ Vi è compatibilità fra apertura dei mercati ed esercizio della cittadinanza attiva?

## SESSIONE DEL MATTINO

ore 9,15 Saluti

**Sergio Paba** *Presidente della Facoltà "Marco Biagi"*

Presiede **Paolo Bosi** *Capp, Università di Modena e Reggio Emilia*

ore 9,30

**Le public utilities fra pubblico e privato: relazione introduttiva**

**Maria Cecilia Guerra** *Capp, Università di Modena e Reggio Emilia*

**Il caso dell'acqua**

**Antonio Massarutto** *Università di Udine, Iefe-Unibocconi*

**Il caso dell'energia**

**Carlo Scarpa** *Università di Brescia*

ore 11,00 coffee break

ore 11,30 **Il bilancio idrico**

**Alfredo Didomenicantonio** *Autorità di bacino del fiume Tevere*

**La regolamentazione del servizio idrico**

**Renato Cocchi** *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

**L'interesse pubblico e il mercato dell'energia**

**Valeria Termini** *Università di Cassino*

**L'Europa e la liberalizzazione dei servizi:**

**il caso della direttiva Bolkestein**

**Erminio Ferrari** *Università di Milano*

ore 13,15 buffet (sala riunioni)

## SESSIONE DEL POMERIGGIO

ore 14,30 **Tavola rotonda**

**Da Meta a Hera: quali prospettive per Modena e provincia?**

Presiede e coordina **Giuseppe Gavioli** *Associazione del Monte*

**Tomaso Tommasi di Vignano** *Presidente Hera s.p.a*

**Ferruccio Giovanelli** *Agenzia d'ambito per i servizi pubblici di Modena*

**Donato Pivanti** *Segretario provinciale Cgil (a nome di Cgil, Cisl e Uil)*

**Pietro Ferrari** *Vicepresidente Confindustria Emilia Romagna*

**Mauro Zanini** *Federconsumatori Modena*

**Giorgio Razzoli** *Vicepresidente Hera S.p.a*

ore 16,00 **dibattito e repliche dei relatori**

ore 17,00 **Intervento conclusivo**

**Giorgio Pighi** *Sindaco di Modena*

## **Le public utilities tra pubblico e privato: il caso dell'acqua**

ANTONIO MASSARUTTO

Università di Udine e Iefe, Università Bocconi

Per un decennio almeno, sull'onda dell'esperienza inglese e più ancora dell'esigenza concreta di dare impulso alla realizzazione di infrastrutture e servizi che garantissero l'accesso all'acqua nei paesi in via di sviluppo, l'agenda delle politiche idriche è stata dominata dal tema della liberalizzazione e del coinvolgimento del settore privato nel settore. Nei paesi sviluppati, questa spinta è stata originata soprattutto dall'esigenza di trasferire dalla finanza pubblica alle tariffe il peso di un crescente volume di investimenti e, per altri versi, dai processi di apertura al mercato che hanno interessato altre utilities, specie quelle energetiche, storicamente legate a quelle idriche soprattutto nei paesi dove si sono affermati modelli di tipo multiutility.

I successi limitati di queste esperienze, sia dal punto di vista dell'efficacia che dei ritorni economici, hanno contribuito a smorzare notevolmente l'entusiasmo iniziale e a ripensare in modo più critico le modalità di apertura al privato. Oggi anche le principali istituzioni internazionali, dalla World Bank alla Commissione Europea, sembrano andare alla ricerca di scenari più flessibili per rendere possibile il coinvolgimento del privato, consapevoli delle difficoltà e dei rischi collegati tanto alla gestione delegata quanto alla privatizzazione dei monopoli locali.

Tolte le esperienze, per certi versi specifiche e irripetibili, di Gran Bretagna e Francia, in tutta Europa si assiste a un movimento di riflusso che vede ritornare in auge o consolidarsi modelli di gestione pubblica diretta, eventualmente aperti al mercato soprattutto attraverso forme di outsourcing o coinvolgimento del privato in specifiche iniziative. Perfino gli Stati Uniti – paese non certo sospettabile di indulgenza verso la gestione pubblica – continuano a vedere una dominanza schiacciante delle utilities gestite dal pubblico, mentre numerosi documenti ufficiali a livello federale e statale hanno pubblicamente espresso scetticismo circa i reali benefici che potrebbero derivare da una maggiore apertura alla concorrenza.

Ciò non deve sorprendere, in quanto è la stessa analisi economica ad esprimere nel caso dell'acqua, contrariamente a quanto accade in altre industrie a rete, più di un fondato motivo per considerare ancora importanti i "fallimenti del mercato" in questo settore. Contrariamente all'opinione comune che vuole le utilities essere imprese caratterizzate da remunerazione bassa e rischi altrettanto bassi, il settore idrico considerato nella sua interezza è un'attività economicamente molto rischiosa, soprattutto per via della lunghissima durata degli investimenti e dell'incertezza sui costi futuri.

Il settore idrico, per le sue caratteristiche economiche, oppone infatti notevoli difficoltà all'apertura alla concorrenza. Ciò vale per la "concorrenza nel mercato", a motivo della predominanza assoluta delle infrastrutture fisiche nella funzione di costo e nel limitato interesse di meccanismi di "third party access" analoghi a quelli sperimentati nelle altre utilities a rete. Ma vale anche a proposito della "concorrenza per il mercato", a motivo della sostanziale incompletezza dei contratti qualora l'affidamento intenda coinvolgere significativamente il privato nel rischio di investimento.

Da un altro lato, tuttavia, il settore attraversa una fase critica che richiede in misura sostanziale il contributo privato, attraverso l'apporto di capitali di rischio, capacità imprenditoriale, apertura di mercati lungo la filiera che rendano possibile un complessivo efficientamento e un miglioramento dell'efficacia di un servizio essenziale per la popolazione, lo sviluppo economico territoriale e la garanzia degli equilibri ambientali. Il problema dunque non è quello di confrontare in astratto l'efficienza della gestione pubblica e privata o misurare i benefici della concorrenza, quanto quello di trovare il modo di coinvolgere il privato nel modo più utile per la collettività, soprattutto laddove il pubblico si sia mostrato carente e incapace di sviluppare i servizi.

Da un altro lato ancora, il tema dell'accessibilità dei prezzi dei servizi per le famiglie non rappresenta solo una questione di equità sociale e giustizia distributiva, ma incontra, soprattutto nei paesi poveri, precisi

limiti legati al potere d'acquisto delle famiglie. Come numerosi osservatori ricordano, la realizzazione dell'infrastruttura di base, in tutti i paesi sviluppati, è stata resa possibile attraverso l'intervento della finanza pubblica. Ancora oggi, perfino nei paesi sviluppati, l'incidenza della spesa in conto capitale è così elevata che occorre soppesare con molta attenzione i benefici legati all'efficientamento operativo, che ci si può attendere da una maggiore concorrenza, rispetto all'aumento dei rischi industriali e al conseguente aumento della remunerazione per gli investitori.

L'intervento parte dall'analisi di questo trade-off per esplorare diversi scenari di coinvolgimento del settore privato e di apertura alla concorrenza, derivati dall'esame comparato delle diverse esperienze europee. Vengono esaminati sia i principali modelli di organizzazione del settore (gestione delegata con condivisione del rischio di investimento – Francia; monopolio regolato con yardstick competition e contendibilità della proprietà – UK; gestione pubblica locale aperta alla partecipazione minoritaria di investitori privati – D, Italia; gestione pubblica tradizionale con ricorso all'outsourcing – NL), sia alcune possibili soluzioni innovative in via di diffusione, che spaziano dal coinvolgimento dei cittadini-utenti nella proprietà delle infrastrutture attraverso soluzioni come le fondazioni o le società cooperative alla creazione di istituzioni finanziarie dedicate al settore idrico, dalle partnership pubblico-private alle formule per separare il rischio operativo dal rischio di investimento.

Vengono infine discusse alcune implicazioni di questa analisi comparata per il caso italiano. Con la l.36, il nostro legislatore ha sposato un modello apparentemente ispirato a una logica razionale, in realtà a nostro avviso carico di ambiguità e ostacoli realizzativi, che puntualmente ne hanno rallentato o impedito sin qui l'attuazione. L'attenzione si sofferma in particolare sull'incoerenza tra i profili di suddivisione del rischio industriale e le opportunità di concorrenza; sulla debolezza e frammentazione del sistema di regolazione a fronte di un sistema che sempre più sembra evolvere verso un modello di monopolio territoriale assai scarsamente contendibile; sui problemi di sostenibilità finanziaria impliciti nelle scelte adottate in materia tariffaria; sull'abbaglio che il legislatore ha preso a proposito delle economie di scala, confondendo le dimensioni degli ambiti gestionali con le dimensioni delle imprese, e sottovalutando l'importanza della creazione di mercati lungo la filiera industriale attraverso la specializzazione e la divisione del lavoro, anziché attraverso la mera crescita del numero degli utenti serviti.

# La regolamentazione del servizio idrico

Intervento di Renato Cocchi

Al convegno

## **“LE PUBLIC UTILITY FRA PUBBLICO E PRIVATO Acqua ed energia in Europa, Italia e a Modena”**

Organizzato dall'Associazione “*Mario Del Monte*” e dal **Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia**

Modena, venerdì 24 febbraio 2006 – Aula Magna ovest Facoltà di Economia “Marco Biagi”

Il mio incarico di componente del Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche si è concluso qualche settimana fa. Ho avuto, per cinque anni, la possibilità di osservare, più che vigilare, l'evoluzione e il percorso della riforma dei servizi idrici.

Vi porterò quindi le mie valutazioni sulla situazione che si è determinata e sui problemi che si propongono, cercando, per quanto i limiti di tempo mi consentono, di interloquire con le acute osservazioni e gli importanti punti problematici che ha proposto il professor Massarutto.

Partirei dalla questione della “privatizzazione dell'acqua”, balzata negli ultimi tempi all'attenzione e al centro della discussione con l'effetto, in molti casi, di rallentare e fermare il processo di riordino e riforma.

C'è davvero, e quanto è grande, il rischio che il “*bene comune*” acqua sia preda del mercato, della logica del profitto, e sia negato o violato “*il diritto all'acqua*” dei cittadini?

La mia valutazione è che in Italia questo rischio sia molto tenue e lontano. Sia proposto più dall'attuale arretratezza e inefficienza dei servizi che non dal suo cambiamento, e comunque non dipenda dal fatto che a gestire acquedotti, fognature e depuratori siano chiamati soggetti industriali, società parzialmente o totalmente private piuttosto che pubbliche. Questo per due ragioni fondamentali.

La prima è che proprio con la legge 36/94, che ha riformato i servizi idrici, si è sancito che “*tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte, sono pubbliche*”. Dunque, il loro prelievo, la loro destinazione e il loro uso sono sempre soggetti ad autorizzazione e concessione, anche quando si tratta di gestori del servizio idrico. La mano pubblica ha quindi tutti gli strumenti e le possibilità di governare la risorsa acqua, a cominciare dal bilancio idrico di cui si è appena parlato, e di evitare gli abusi e le violazioni di diritti. Sul come poi questi strumenti e poteri vengono utilizzati, è un altro discorso che andrebbe fatto ma di cui oggi non ci occupiamo.

La seconda ragione è che componente essenziale della riforma, della prospettata liberalizzazione, sono i poteri e i compiti di regolazione affidati alle istituzioni pubbliche. Poteri forti che sono però generalmente sottovalutati e poco considerati. Di essi si è discusso e si discute poco, tutta l'attenzione è rivolta alla gestione, ai soggetti della gestione dei servizi. Le stesse polemiche sulla “privatizzazione” hanno spinto in questa direzione.

E' il caso, allora, di richiamare i compiti e poteri in cui consistono questa attività e questo ruolo di regolazione.

Gli Enti Locali, obbligatoriamente associati nelle Autorità di Ambito, sono chiamati: a stabilire il livello qualitativo e quantitativo dei servizi da realizzare ed erogare; ad individuare le opere, gli impianti e il modello gestionale per farlo; a stimare i costi degli investimenti e di funzionamento che tutto questo comporta; e, infine, a determinare sulla base del Metodo Normalizzato nazionale – novità introdotta dalla riforma – la tariffa di riferimento che il servizio deve avere. Definite queste basi, con il Piano d'Ambito, si va sul mercato a cercare il “soggetto gestore” a cui affidare,

alle migliori condizioni gestionale e tariffarie, il servizio idrico integrato. Un gestore che, a fronte della riscossione delle tariffe pattuite, si impegna a realizzare gli obiettivi e le condizioni gestionali del servizio e si assume anche il compito e il rischio, degli investimenti.

Il modello è certamente laborioso e complesso. In particolare, l'affidamento in una sola soluzione del "servizio integrato" propone le difficoltà e i problemi di agibilità economica e gestionale che ha evidenziato il professor Massarutto. E' quindi legittimo ragionare su un suo alleggerimento e sulla possibilità di rendere meno rigido l'affidamento del servizio integrato o di affidare separatamente parti di esso. Quel che a mio parere va in ogni caso conservato e valorizzato è la visione integrata del servizio e la distinzione fra ruolo di governo e gestione del servizio. Il percorso di definizione e programmazione del servizio e dei suoi obiettivi, attribuito alla competenza degli Enti locali, è in tal senso condizione affinché gli stessi Enti locali acquisiscano piena cognizione dei problemi che l'organizzazione e il funzionamento del servizio propone e possano, come è giusto e necessario, assumersi loro, di fronte ai cittadini a cui devono rispondere, la responsabilità degli obiettivi che il servizio idrico deve realizzare. Esso è poi la condizione affinché le Autorità di Ambito possano affrontare al meglio e nel tempo la gestione del contratto con il gestore che, come è stato prima illustrato, e inevitabilmente un "contratto incompleto".

Per realizzare il modello di funzionamento previsto dalla riforma, si dovevano affrontare e risolvere due problemi: quello dell'organizzazione e attivazione degli strumenti e dei poteri di regolazione e programmazione e quello di avere soggetti industriali in grado di stare sul mercato e di assumersi la gestione del servizio.

Prima della riforma non c'erano sedi e strumenti per la regolazione. Non c'era neppure un'industria dell'acqua. La frammentazione delle gestioni – erano più di 8.000 – ne aveva sostanzialmente impedito la formazione e la crescita. In un gran numero di comuni il servizio era gestito direttamente in economia, la presenza di gestori privati era ridotta e debolissima, gli unici soggetti industriali presenti erano le Aziende pubbliche, in una limitata parte dell'Italia.

Sul primo versante, quello dei poteri e degli strumenti di regolazione, si sono registrati due tipi di difficoltà.

La prima, più oggettiva e comprensibile, è legata alla scelta di confermare la titolarità della competenza sui servizi idrici in capo ai comuni e quindi di affidare ad essi, in modo associato, gran parte dei compiti e dei poteri. Una scelta per molti aspetti giusta, ma che avrebbe anche potuto essere diversa: ricorrendo al principio di sussidiarietà la competenza poteva essere affidata alle Province o alle Regioni. Sta di fatto che quella scelta ha comportato la necessità di confrontarsi e trovare l'accordo con più di otto mila soggetti istituzionali molto diversi fra loro: comuni grandi e piccoli, urbani e rurali, di pianura e di montagna. Il disegno degli Ambiti territoriali, poi la costituzione delle Autorità di Ambito, ha perciò richiesto molto tempo ed ha ritardato l'avvio della riforma.

La seconda difficoltà la definirei di ordine politico. Come in economia, dove la fiducia e l'aspettativa aiutano la crescita, anche in politica la convinzione e il credere nelle scelte aiuta a realizzarle, anche quando sono complesse e difficili. La scelta delle liberalizzazioni, intesa innanzi tutto come assunzione ed esercizio di un ruolo principalmente di regolazione da parte degli Enti locali, non è certo diventata popolare e stata assunta con convinzione. C'è un dato molto significativo: le società degli Enti locali, di proprietà o partecipate dagli stessi, sono in Italia 11-12.000, e il loro numero è cresciuto geometricamente dopo che si è aperta la stagione delle liberalizzazioni. Qualcuno ha parlato di "*capitalismo municipale*", anche senza enfatizzare non c'è dubbio che sia un chiaro segnale della poca fiducia e del poco valore attribuito dagli Enti locali al ruolo di regolazione.

Per i servizi idrici questo ha significato che le Autorità di Ambito si sono fatte – sono ormai presenti ed operanti in tutto il Paese – ma che su di esse si è “investito” poco, sia in termini di ruolo e di autorevolezza, sia di risorse e competenze tecniche.

Il risultato è che quelle che dovrebbero essere le principali sedi e strumenti per l’esercizio dell’attività di programmazione e regolazione del servizio risultano generalmente deboli, senza la forza, gli strumenti e il know-out necessari per uscire dal condizionamento delle situazioni preesistenti, per definire progetti e modelli gestionali adeguati, per avere le competenze, l’autonomia e l’autorevolezza per tenere adeguati rapporti con il gestore, per indirizzarne e controllarne l’attività.

L’attenzione e l’interesse degli Enti locali sono stati rivolti, più che agli strumenti e all’attività di pianificazione e regolazione, ai problemi della gestione e, in particolare, al riordino, riorganizzazione e fusione delle aziende pubbliche esistenti, nonché al costituirne di nuove. Come ho detto ce n’erano tutti i motivi e le ragioni. Fino a qualche tempo fa, e forse ancora oggi, bandire una gara per l’affidamento del Servizio idrico integrato significava, infatti, giocare al buio, a cominciare dalla possibilità di trovare concorrenti solidi, strutturati e non improvvisati.

C’è l’esempio della prima gara che è stata fatta, quella di Arezzo. Vinsero i francesi con un’aggregazione che comprendeva anche aziende italiane. Gli esiti di gestione e funzionamento del servizio non sono stati certo felici: tariffe alle stelle, con la ribellione dei cittadini e di intere comunità locali; liti e contenziosi rilevanti, credo non ancora risolti, fra i comuni e il gestore ma anche all’interno della stessa compagine societaria. Dopo Arezzo di gare per l’affidamento del servizio ne sono state fatte, se non sbaglio, altre tre. Una con un concorrente unico, altre due andate deserte.

Era dunque necessario e utile occuparsi e preoccuparsi dei soggetti che dovevano assumere le gestioni del servizio idrico. Il problema è come lo si è fatto. E non si può dire che a guidare le scelte sia stato l’obiettivo di una rapida e coerente attuazione della riforma, di prepararsi alla liberalizzazione e al mercato dei servizi. A prevalere sono state logiche ed esigenze diverse, non sempre coincidenti e a volte contrastanti con queste.

A guidare le scelte di alleanze, aggregazione e unificazione delle aziende pubbliche sono state spesso, più le esigenze di valorizzazione economica e patrimoniale piuttosto che non disegni e piani industriali. Ne sono scaturiti, in diversi casi, importanti e qualificati soggetti industriali, il cui ruolo e la cui caratterizzazione non sono però sempre e chiaramente definiti. In molti altri casi le scelte sono state invece guidate dalla volontà di non rinunciare alla gestione pubblica o di non allontanarsi dagli assetti esistenti, al di là della loro validità ed economicità. Si sono così costituite nuove aziende, magari patrimonializzandole a carico delle tariffe, si sono fatte aggregazioni al solo scopo di prolungare le concessioni in essere, si sono “santificate” come industriali vecchie situazioni per non pervenire al gestore unico e accontentare i “campanili”.

A favorire queste tendenze hanno largamente contribuito anche gli orientamenti messi in campo dal governo e i contraddittori e confusi interventi legislativi prodotti, in verità senza molto contrasto, nella legislatura che si è chiusa.

Intanto perché si è continuato a legiferare, anche come effetto dell’enfasi messa sulle multiutility, in modo generico, indistinto per le diverse tipologie di servizio. Questo ha impedito di cogliere e rispondere agli specifici problemi che si propongono per il servizio idrico e che le prime esperienze di attuazione della riforma avevano già evidenziato, ma ha anche aperto nuove contraddizioni ed incertezze. Un esempio è costituito dalle norme sulla separazione delle reti. Norme non applicabili – come si è poi tardivamente riconosciuto – al servizio idrico, ma che intanto avevano agito sovrapponendosi a quanto già previsto dalla legge 36/94 ed entrando in conflitto con il Codice civile che, giustamente, stabilisce che acquedotti e fognature sono parte del demanio pubblico indisponibile.

Il vulnus principale è però derivato dal fatto che il dichiarato liberismo del Governo si è tradotto, da una parte, nel privilegiare la privatizzazione dei gestori rispetto alla liberalizzazione del sistema e del mercato, e dall'altra, nell'assecondare le spinte più conservatrici e localistiche che venivano dalle realtà territoriali, a cominciare da quelle leghiste della Lombardia e del Veneto.

Sono venute da lì alcune scelte legislative che hanno interrotto e destabilizzato il processo di riforma. Mi riferisco all'incentivo e al premio a portare le società pubbliche in borsa, ripagati in termini di posticipo della scadenza delle concessioni in essere, di allontanamento dei tempi per andare a gara per l'affidamento del servizio e quindi della verifica sul mercato. E ancora, alla sostituzione, almeno temporanea, della gara per l'affidamento del servizio con quella per la scelta del socio privato. Adempimento, quest'ultimo, già dovuto in base alla legislazione nazionale ed europea, ma che non è certo equivalente a mettere a gara le condizioni di gestione del servizio guardando al contenimento delle tariffe e quindi al vantaggio degli utenti.

Sono venute da lì, soprattutto le norme, equivoche e contraddittorie, che introducono e consentano "*l'affidamento in house*". Dico equivoche perché la loro applicazione è tutt'altro che chiara ed acquisita. Lo testimonia la lunga trattativa e il contenzioso che si è aperto al riguardo con l'UE, ma anche il fatto che se ne parla da molte parti ma ancora non si è riusciti a trovare soluzioni adeguate e funzionali, visto il contrasto stridente che aprono con gli assetti societari delle aziende. Credo, ad esempio, che si propongano non pochi problemi a chi deve assumere le responsabilità di Presidente o amministratore in una spa pubblica in regime di affidamento "*in house*". Questa possibilità è poi in contraddizione con la spinta e l'incentivazione data ai processi di aggregazione e di quotazione in borsa delle aziende. Si può pensare di costringere le aziende, i grandi gruppi che ne sono scaturiti, a limitare la loro "*attività prevalente*" nel territorio di origine? Sarebbe come dire che abbiamo varato delle corazzate per tenerle nel porto o farle navigare nel mare di casa!

Da tutto questo è derivato un sostanziale blocco, un congelamento dei processi di riordino e di riforma. Di liberalizzazione non si parla praticamente più, così come più nessuno parla o pensa alle gare. L'interesse è ora tutto rivolto a verificare come può essere utilizzata questa possibilità dell'affidamento in house, adattando gli attuali assetti gestionali o costituendone di nuovi idonei allo scopo.

A questo punto si è classicamente "*in mezzo al guado*". Il percorso di riordino dei servizi idrici è certamente andato avanti: le Autorità di Ambito ci sono, le ricognizioni di opere e impianti sono pressoché completate, in molte realtà sono stati definiti e approvati i Piani d'Ambito, la frammentazione dell'organizzazione e delle gestioni dei servizi si è ridotta, si sono costituiti nuovi e forti soggetti gestori e si è estesa la gestione industriale dei servizi. L'assetto complessivo che ne è venuto fuori è però fortemente variegato, frutto più degli adattamenti e delle interpretazioni locali della riforma che non del suo disegno originario. L'industrializzazione non è compiuta, non si è realizzata la "*concorrenza per il mercato*" e fra i problemi aperti si impongono sugli altri quello degli investimenti e quello delle tariffe.

Per realizzare i livelli di servizio richiesti – in termini ambientali, dalla normativa europea, in termini di qualità ed efficienza, dai livelli di civiltà del Paese – sono necessari ingenti investimenti che non possono essere garantiti e venire dalla finanza pubblica e quindi dalla fiscalità generale. Questo è ormai chiaro e dovrebbe diventare un punto fermo. Intanto decidendo che i finanziamenti pubblici, pur necessari soprattutto per le opere ambientali, sono concessi solo a fronte della piena attuazione della riforma e per contenere le tariffe. In secondo luogo puntando decisamente sull'industrializzazione, ovvero ad avere gestori che, come avviene appunto per l'industria, "*producono*" il servizio provvedendo anche agli investimenti necessari per farlo, naturalmente a fronte della riscossione delle tariffe. Questo, fra l'altro, sarebbe anche un beneficio per i bilanci e la finanza dei comuni. Poi ho ben presente che ci sono i problemi, proposti dal professor Massarutto, di come si configura e realizza il "*rischio*" investimenti, di



come lo si rende appetibile e sostenibile per i gestori. Non mi pare che il problema possa comunque essere risolto puntando sulla capitalizzazione delle aziende, come a volte si è detto per sostenere il loro approdo in borsa. Servono certo capitali, ma questi vanno reperiti soprattutto con il ricorso al credito. Cosa che non dovrebbe essere impossibile a fronte di affidamenti della durata di 20 o 30 anni e con i “cespiti” delle tariffe che ne conseguono. A partire da qui si tratta di perfezionare e rendere agibili i meccanismi tecnico finanziari, di verificare quali siano le più opportune soluzioni gestionali di cui si è parlato.

In quanto alle tariffe è evidente che esse sono destinate ad aumentare, soprattutto se devono remunerare anche gli investimenti. Non sorgono, al riguardo, problemi di competitività per il Paese, giacché le nostre tariffe sono fra le più basse fra quelle dei paesi europei, ci sono invece problemi reali di sostenibilità sociale. Questo richiede, innanzitutto, trasparenza nella loro formazione e nella loro entità. Ai cittadini è necessario dare piena garanzia che le tariffe, gli aumenti che devono accollarsi, scaturiscano dalla corretta valutazione dei costi ed applicazione del Metodo nazionale. La debolezza delle Autorità di Ambito, ma anche le condizioni di paralisi a cui è stato ridotto il Comitato di Vigilanza – organo preposto dalla legge 36 al controllo delle tariffe – lasciano ampi varchi e dubbi al riguardo. Poi, diciamo chiaro, le tariffe hanno bisogno di essere comparate e verificate sul mercato. Tutte le aziende si ritengono e si dichiarano efficienti, e spesso è anche vero, se riferito al passato o ad altre realtà più o meno vicine, ma resta pur sempre una valutazione relativa, se non solo soggettiva. Solo una verifica di mercato può dirci se, quando e quanto è davvero così.

Per quanto riguarda la sostenibilità sociale è poi necessario lavorare sulle regole e i meccanismi tariffari. Alla domanda che proponeva la professoressa Guerra in merito al carattere e alla sostenibilità sociale delle tariffe, io rispondo che queste devono essere reali, rispondere a criteri economici e di mercato. Ai problemi che sorgono per la parte meno abbiente della popolazione bisogna far fronte con interventi di carattere redistributivo e assistenziale. Studi al riguardo hanno dimostrato che l’allineamento delle tariffe idriche ai livelli europei apre indubbiamente problemi di sostenibilità per le famiglie a più basso reddito. Se però si assume come base di tariffazione non l’utenza familiare ma il consumo individuale, in relazione alla numerosità delle famiglie, la situazione cambia, le tariffe e gli aumenti diventano in buona parte sostenibili. Un parametro, questo del consumo individuale, ambientalmente corretto perché non contraddice l’obiettivo di disincentivare gli sprechi e contenere i consumi nell’uso della risorsa idrica e che, dunque, andrebbe assunto in modo generalizzato.

Entrambi questi problemi, quello degli investimenti e quello delle tariffe, spingono – sia detto per inciso – verso una piena liberalizzazione ed industrializzazione del servizio idrico.

Per concludere, cosa fare di fronte a questa situazione? Qualche miglioramento indubbiamente c’è stato, ci si potrebbe allora acquietare e fermarsi. Non credo però che sarebbe nell’interesse del Paese, né che lo consentano la situazione estremamente differenziata e incompiuta che abbiamo di fronte e i problemi che restano aperti. E’ quindi necessario tornarci sopra, magari anche legislativamente, con un’attenzione maggiore del passato sia agli specifici problemi del settore idrico che al rapporto fra legislazione nazionale e regionale. Lo si può fare rilanciando il modello di ispirazione inglese della legge 36 o anche modificandolo, cercandone un altro che consideri e risolva gli interrogativi e i problemi acutamente evidenziati dal professor Massarutto. Quel che a me pare in ogni caso necessario è il rilancio e il rafforzamento del potere di regolazione delle istituzioni pubbliche. Bisogna evitare il rischio che si addivenga a un “regolatore implicito”, rubando la definizione usata dal professor Scarpa, o detto con mie parole ad “una regolazione implicita” del sistema. E il rischio c’è. La riorganizzazione, ristrutturazione e rafforzamento delle aziende pubbliche, in una situazione – lo diceva bene la professoressa Guerra – in cui gli Enti locali trovano nei dividendi una fonte importante di entrata per i loro bilanci spinge in questa direzione, oltre a proporre altri e complessi problemi. Ma questo è un altro discorso.

## **Abstract dell'intervento al convegno**

*Le Public utilities tra pubblico e Privato*

Associazione Del Monte – CAPP

Modena, 24 febbraio 2006

# **Il bilancio idrico**

di

Alfredo Di Domenicantonio

### **Valutazione della risorsa**

**La valutazione quantitativa della risorsa idrica costituisce il primo e fondamentale atto di presa di conoscenza delle reali disponibilità idriche.**

**Un primo tentativo di valutare la disponibilità idrica a scala nazionale fu effettuato dalla Conferenza nazionale delle acque del 1971, valutazioni aggiornate poi al 1983 sotto il patrocinio del Ministero dell'agricoltura.**

**Con la legge 183/89 ed in particolare con la successiva legge 36/94 la questione fu demandata alle Autorità di bacino per il necessario approfondimento nell'ambito della definizione del bilancio idrico.**

**Il controllo delle variabili idrologiche, che costituisce la premessa per le valutazioni delle disponibilità idriche, ha assunto carattere sistematico a partire dal 1920 con l'istituzione del Servizio Idrografico Nazionale e si è sviluppato seguendo le conoscenze scientifiche e le spinte emergenti quali l'industrializzazione idroelettrica e la bonifica.**

**In tale contesto un'analisi specifica merita la conoscenza delle acque sotterranee che costituiscono almeno l'80% dell'approvvigionamento idrico in condizioni di magra estiva.**

**Nel Testo Unico delle acque del 1933, il legislatore prevede la regolamentazione della "ricerca" delle acque sotterranee e qualora la "scoperta" per il suo carattere rilevante assuma interesse pubblico ne richiede la iscrizione nel registro delle acque pubbliche. La terminologia usata, "ricerca e scoperta" è sintomatica delle scarse conoscenze idrogeologiche dell'epoca. Va peraltro sottolineato che le tecnologie di perforazione profonda erano assai costose e di limitata diffusione.**

**All'inizio degli anni 60, in concomitanza con la redazione del piano nazionale degli acquedotti, la gran parte del territorio nazionale del centro-sud fu oggetto di una ricognizione capillare al fine di individuare quei deflussi sorgivi che fossero condottabili per far fronte alla crescente domanda d'acqua necessaria allo sviluppo demografico del paese.**

**Va detto che questa azione di individuare le emergenze delle acque sotterranee, ovvero "di ciò che si vede in superficie" o ciò che si rende manifesto attraverso la "ricerca e la scoperta" costituisce un limite culturale ancora oggi presente in molti lavori di pianificazione della risorsa idrica.**

**A partire dagli anni settanta infatti, lo sviluppo della idrogeologia quantitativa ha sostanzialmente rovesciato il problema, ponendo al centro della valutazione il "serbatoio sotterraneo" che va valutato complessivamente in termini di equilibri tra ricarica ed emergenze, siano esse naturali (sorgenti) o artificiali (pozzi), al fine di preservarne le condizioni di equilibrio e di rinnovabilità. Paradossalmente il concetto di serbatoio sotterraneo quale elemento fondante della reale valutazione delle disponibilità idriche è ancora sottovalutato nella normativa italiana rimanendo nel TU l'approccio di ricerca e**

scoperta, e nel Dlgs del 1999 un generico approccio alla “capacità di ravvenamento della falda”.

Le strutture preposte al monitoraggio e alla formazione dei bilanci idrologici hanno peraltro scontato gli stessi ritardi. Il Servizio Idrografico Nazionale a partire dagli anni 20 ha sviluppato una notevole conoscenza della circolazione idrica superficiale anche sulla spinta dell'utilizzo della stessa a fini idroelettrici. Le conoscenze del sottterraneo si sono limitate a reti freaticometriche finalizzate essenzialmente alla conoscenza degli scambi tra falda/corsod'acqua nelle aree di bonifica. Il declino del Servizio ed il passaggio delle competenze alle Regioni pone grandi problemi per la riorganizzazione di un moderno servizio di valutazione della risorsa a copertura nazionale. Al momento lo studio dei serbatoi idrogeologici è portato avanti dal mondo universitario e solo da un limitato numero di Regioni e/o agenzie regionali.

Va quindi evidenziato che l'assenza di questo passaggio culturale, normativo e organizzativo è attualmente alla base di molte emergenze ambientali connesse al sovrafruttamento degli acquiferi e dell'impoverimento della circolazione superficiale ad essa interconnessa, quali corsi d'acqua, laghi e aree umide, vanificando obiettivi quali il mantenimento del deflusso minimo vitale ed il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

**L'allocazione della risorsa.**

In assenza di una puntuale e corretta valutazione della risorsa idrica disponibile nei circuiti superficiali e sotterranei e di una chiara conoscenza delle interdipendenze di queste modalità di circolazione, la concessione delle risorse idriche per i vari usi risulta quanto mai aleatoria. L'allocazione della risorsa idrica segue le procedure di concessione di acqua pubblica regolamentate dal TU del 1933.

Tali procedure, inizialmente riservate alle sole risorse iscritte nel registro delle acque pubbliche, sono state estese con la legge 36/94 a tutte le acque superficiali e sotterranee.

Il sistema concessorio ha funzionato inizialmente finché limitato a poche grandi concessioni superficiali, essenzialmente idroelettriche e agricole, si è via via complicato con l'aumentare del numero dei prelievi e soprattutto dei prelievi sotterranei che in condizioni di magra estiva sottraggono risorsa alla circolazione superficiale. La diffusione di tecnologie di perforazione profonda a basso costo negli ultimi decenni ha progressivamente spostato il prelievo dalla risorsa superficiale a quella sotterranea, meno controllata e difficilmente controllabile, generando una paradossale situazione di sottrazione di risorsa al circuito superficiale e di non garanzia di quanto già allocato in concessione.

Allo stato attuale il sistema è decisamente fuori controllo essendo stata concessa, per molti corpi idrici superficiali e sotterranei, molta più risorsa delle disponibilità naturali. Sebbene tale situazione rifletta per gran parte un disordine tecnico-amministrativo, in quanto il prelievo reale risulta inferiore al concesso, la dimensione dei prelievi è ormai tale da esporre molte parti del territorio a crisi di sovrafruttamento.

Tutto il sistema necessita di una profonda riorganizzazione che richiede almeno che il concedente garantisca la disponibilità della risorsa concessa e che i canoni siano commisurati alle reali disponibilità, ai costi ambientali ed ai costi di gestione di un servizio efficiente.

La struttura tecnica competente ad esprimere parere rispetto alle domande di concessione è l'Autorità di bacino che si esprime in relazione alla compatibilità con i piani di tutela o in assenza di questi dell'equilibrio del bilancio idrico. Va sottolineato che con il Dlgs 152/99 è stata abolita la possibilità da parte dell'Autorità di bacino di avvalersi delle valutazioni del Servizio Idrografico, possibilità che fu introdotta dal dlgs 275/92, viene quindi meno il controllo territoriale rispetto alle effettive disponibilità.

## **Il bilancio idrico**

**Il controllo del bilancio idrico assume un ruolo centrale nella gestione della risorsa idrica.**

**La definizione e l'aggiornamento periodico del bilancio idrico a scala di bacino compete all'Autorità di bacino (art.3 comma 1, L.36/94), (art.22 comma 2, D.L.vo 152/99).**

**Con decreto del Ministro dell'Ambiente e Tutela del Territorio in data 28 luglio 2004 sono state emanate, con circa 5 anni di ritardo, le "Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale".**

**Occorre fare alcune considerazioni.**

**Le linee guida definiscono il bilancio idrico attraverso una disequazione che confronta disponibilità e fabbisogni ivi inclusi i fabbisogni ecosistemici rappresentati dal DMV.**

**E' tuttavia necessario che le disponibilità naturali superino lo somma dei fabbisogni e assicurino una circolazione idrica residua superiore a quella strettamente necessaria al mantenimento dei soli ecosistemi acquatici (DMV) onde permettere la fruizione di ulteriori funzioni ambientali.**

**Dei due termini fondamentali del bilancio, ovvero la disponibilità ed i fabbisogni, la prima sconta i limiti di valutazione già illustrati, mentre la seconda ovvero la programmazione dei fabbisogni è di stretta competenza regionale essendo essi connessi alle politiche agricole, energetiche, insediative e industriali che le singole Regioni trattano nella pianificazione di settore e in azioni di programmazione specifiche.**

**Con riferimento alla normativa vigente "le Regioni, sentite le Autorità di bacino, approvano specifiche norme sul risparmio idrico in agricoltura basato sulla pianificazione degli usi, sulla corretta individuazione dei fabbisogni nel settore e sui controlli degli effettivi emungimenti (art. 25 comma 5, D.L.vo 152/99)". Inoltre "le Regioni, sentite le Autorità di Bacino, disciplinano forme di regolazione dei prelievi delle acque sotterranee per gli usi domestici, laddove sia necessario garantire l'equilibrio del bilancio idrico (art. 23 comma 9-ter, D.L.vo 152/99)". L'art.3 comma 2 della L. 34/94 prevede in apparente contraddizione che "sulla base delle rilevanze che emergono dalla predisposizione del bilancio idrico, le Autorità di bacino adottano misure per la pianificazione della economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse".**

**Appare pertanto evidente che il rapporto di integrazione tra Autorità di bacino (o di distretto) e Regioni, ed in particolare il rapporto tra pianificazione di bacino (sovraordinata) e pianificazione regionale di settore appare il nodo da sciogliere nella prospettiva dell'aggiornamento della normativa ambientale in quanto l'esperienza ha finora dimostrato che tali attività si sono sviluppate con modalità del tutto indipendenti.**

## Le public utilities tra pubblico e privato

### L'Europa e la liberalizzazione dei servizi: il caso della direttiva Bolkestein

(traccia della relazione – Modena 24 febbraio 2006)

Erminio Ferrari  
Università di Milano

#### 1. L'elaborazione di un testo da non applicare quasi mai

Il procedere della discussione sulla proposta di direttiva sui servizi (Comm(2004)2) mette in rilievo la **contraddizione** tra un'esigenza di riforma che si ritiene necessaria e gli interrogativi su un impatto che fa paura.

Il testo approvato con modifiche dal Parlamento europeo (16 febbraio 2006) registra una grande maggioranza su disposizioni **limitate** nell'applicazione ed **incerte** per il contenuto.

Questa riflessione sostiene che la mancanza di chiarezza già sull'impostazione e poi sui contenuti della riforma in questione sta portando ad un testo che sostanzialmente elude, e forse aggrava, problemi che invece è necessario regolare.

#### 2. Armonizzazione, concorrenza e modello sociale europeo

Gli **obiettivi**: sviluppare l'applicazione della libertà di circolazione dei servizi (art. 49 TCE) e quindi accrescere le possibilità di scelta delle persone interessate, offrendo un quadro giuridico complessivo certo.

Gli **strumenti**: l'alternativa tra armonizzazione comunitaria e concorrenza tra ordinamenti.

I **presupposti**: il modello sociale iscritto nel Trattato di Roma, che **già** prevede il ruolo centrale della persona (art. 17 ss., 136 ss., 152 ss.) e del lavoratore (art. 42, 125 ss.), con una forte protezione dei beni pubblici (art. 158 ss., 174 ss.) e nell'indifferenza rispetto al diritto di proprietà (art. 295).

#### 3. Neoliberismo o corporativismo?

Gli elementi in discussione: la **regolazione dei rapporti** tra

3.1. pubblica amministrazione e prestatore/impresa: un'armonizzazione comunitaria sempre più tortuosa delle norme del paese di prestazione (e il tema della pubblica amministrazione *come* prestatore/impresa: il ruolo dell'impresa pubblica)

3.2. prestatore/impresa – destinatario/consumatore/persona: dall'autonomia del diritto internazionale privato al diritto privato europeo? (e la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri: art. 65 TCE)

3.3. prestatore/impresa – lavoratore: il problema dell'applicazione della direttiva direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori

3.4. destinatario/consumatore/persona – pubblica amministrazione: la Comunità europea ed il cittadino consumatore.

#### 4. Incertezze della politica e governo dei giudici

Il risultato limitato ed incerto che si profila apre una serie di interrogativi, tra l'altro in rapporto a:

4.1. la necessità di far fronte e **governare** sviluppi che si verificano comunque

4.2. l'utilità operativa e conoscitiva della **contrapposizione** liberalizzazione/protezione

4.3. il ruolo del **giudice** sulla base delle norme del Trattato, di fronte ad un diritto derivato appunto limitato ed incerto.

## **Cronologia della vita di Meta Modena da municipalizzata a società quotata in borsa, fino alla fusione in Hera.spa**

*di Giuseppe Fiorani,  
CAPP*

1. Nascita e sviluppo della Società.....	2
2. Una nuova società per azioni .....	3
3. La scelta dell'azionariato diffuso e la discussione in città.....	5
4. Le prospettive della fusione in Hera spa.....	7

Il caso META di Modena ben si presta a gettare uno sguardo sui cambiamenti che hanno caratterizzato negli ultimi dieci anni il settore dei Servizi Pubblici Locali (SPL), in Italia più che nel resto d'Europa. E, all'interno del settore SPL, di quegli operatori –le ex municipalizzate – che in alcune aree del paese sono stati per decenni l'espressione della capacità di intervento dei comuni nello sviluppo locale. I cambiamenti dipendono essenzialmente dal processo di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione dei gestori. Tale processo procede a differente velocità nei singoli settori (energia, ambiente, trasporti, ecc.) e nelle regioni, a seconda delle leggi (complicate), dell'azione di regolazione delle authorities (troppe), della collaborazione dei monopolisti *incumbent* (ovviamente scarsa).

Questo lavoro traccia per sommi capi la cronologia dei principali avvenimenti che hanno caratterizzato la storia di Meta spa. Nel primo paragrafo si accenna alla storia delle municipalizzate di Modena. Nel secondo paragrafo si forniscono elementi circa il dibattito che si è svolto nella società modenese e ne ha accompagnato il processo di trasformazione aziendale da municipalizzata in società per azioni, e ha quindi portato alla scelta della quotazione in borsa. Dopo una sommaria descrizione del processo di quotazione, cosa affatto nuova in una realtà permeata dalla cultura delle piccole e medie imprese, nel quarto paragrafo si dà conto della scelta di fusione con Hera-Bologna e delle prospettive future.

## *1. Nascita e sviluppo della Società*

La storia della ex municipalizzate del Comune di Modena è costellata dalla raggiungimento di buone performance nell'ambito dei settori di intervento, e da un forte intreccio con le attività del Comune. Le due municipalizzate (Azienda Municipalizzata per l'Igiene Urbana (AMIU) e Azienda Municipalizzata del Comune di Modena (AMCM)) costituivano il braccio operativo e concorrevano ad estendere la gestione comunale allargata, operando in stretta sinergia con i servizi del Comune. Un altro elemento caratteristico delle municipalizzate è stato il buon rapporto con i cittadini, consolidato dalla qualità degli interventi e del funzionamento della città, e dalla capacità di risposta alle esigenze del sistema produttivo: basti pensare alla costruzione dell'inceneritore e le tecniche innovative di smaltimento dei fanghi tossici. Grazie alla concessione della distribuzione elettrica nella città (area ad alta densità di utenza per km di linea), e al regime di prezzi amministrati a livello nazionale, la municipalizzata forniva notevoli entrate al bilancio comunale. Il Comune di Modena ha così potuto contare per anni su una rendita da monopolio, che ha sempre prontamente investito in servizi e attrezzature. Questa concessione ereditata dal passato è stata un'opportunità da un lato, e un forse limite dall'altro, in quanto è diventata negli anni una sorta di entrata garantita, oggi solo in parte rimpiazzata dal rendimento delle azioni.

META è stata costituita il 21 aprile 1997 da 18 Comuni della Provincia di Modena, tre Consorzi Intercomunali e una Comunità Montana per la gestione di servizi pubblici locali nel territorio degli Enti soci. Nel corso del 1997 il Comune di Modena ha trasferito a META i complessi aziendali appartenenti all'AMIU e all'AMCM. META ha iniziato ad operare il 1° gennaio 1998, espandendo il proprio bacino di utenza, grazie all'allargamento della compagine sociale fino agli attuali 33 soci e la creazione di tre presidi territoriali (Castelfranco Emilia, Pavullo nel Frignano e Vignola). La Società ha inoltre costituito o partecipato alla costituzione di diverse società, spesso con partner privati.

Il 28 giugno 2001 il Consiglio Comunale di Modena ha approvato le linee d'indirizzo per la privatizzazione di META, da società per azioni ad esclusivo capitale pubblico, a società con partecipazione privata di minoranza, tramite azionariato diffuso, attraverso la quotazione presso il Mercato Telematico gestito da Borsa Italiana (MTA). L'8 aprile 2002 l'assemblea dei soci della Società ha deliberato in merito alla richiesta di ammissione alla quotazione delle azioni ordinarie di META sul MTA e alla richiesta della contestuale autorizzazione a Consob per la pubblicazione del Prospetto Informativo relativo all'Offerta Pubblica ed alla quotazione.

Il 23 settembre 2005 le Assemblee straordinarie degli azionisti di Hera S.p.A e Meta S.p.A approvano il progetto di fusione, il primo tra società *multi-utility* quotate in Italia<sup>1</sup>. Gli effetti della fusione hanno portato alla costituzione, dal 1° gennaio 2006, di

---

<sup>1</sup> Comunicato Stampa congiunto delle società Hera e Meta. [www.meta.mo.it](http://www.meta.mo.it)

una Società Operativa Territoriale, con sede a Modena, che garantirà la continuità operativa sul territorio. A Modena avrà inoltre sede la Divisione Ingegneria Grandi Impianti e Coordinamento Reti Elettriche, che valorizzerà le competenze di Meta in questo specifico ambito.

## ***2. Una nuova società per azioni***

Il primo passo per affrontare la liberalizzazione dei mercati è stata quindi la fusione delle due municipalizzate modenesi in una società per azioni, e il contestuale ingresso di nuovi comuni in qualità di soci, nel 1998. Meta spa ha proceduto all'integrazione organizzativa di lavoratori con contratti differenti e ad una nuova organizzazione sul territorio. Questo passo ha comportato un cambiamento di cultura e delle regole del gioco che fino ad allora avevano regolato i rapporti tra comune, management, i lavoratori e il sindacato, l'opinione pubblica.

Il mutamento riguarda essenzialmente tre aspetti. Il primo è che, mentre la municipalizzata doveva gestire i servizi in modo economico (ricavi superiori o pari ai costi), la Spa deve porre attenzione al valore del capitale investito. L'utile, in tutto o in parte, può essere reinvestito in nuove attività, ma l'importante è che l'investimento, in un arco di tempo ragionevole, incrementi il valore delle azioni ad un livello ritenuto accettabile dal mercato per imprese con lo stesso rischio. Il secondo aspetto è che il comando del comune proprietario non avviene in modo diretto, ma attraverso un management autonomo nella gestione e vincolato solo dagli indirizzi della proprietà e dai risultati. Il terzo aspetto, infine, è che i confini comunali non sono un ambito sufficiente a mantenere la redditività del capitale investito, in un mercato che gradualmente si liberalizza, e che non consente rendite da monopolio; il comune non è più in grado di finanziare gli investimenti necessari a fornire un servizio di qualità.

Questi cambiamenti hanno comportato forti discussioni tra amministratori, lavoratori e sindacati, ed alla fine la costituzione di una società per azioni si è imposta come una scelta di modernizzazione, accettata grosso modo da tutti. Le obiezioni di merito principali, a parte le ovvie richieste di garanzie contrattuali dei lavoratori, riguardavano le conseguenze per i bilanci e per l'operatività dei comuni, e per la qualità del servizio ai cittadini. Tra i comuni soci, la preoccupazione era come mantenere le garanzie delle *royalties* fino ad allora percepite, tra l'altro frutto di propensioni all'investimento e di convenzioni contabili differenti. Si trattava di trovare un equilibrio nella valutazione dei rispettivi *asset* e nelle prospettive di redistribuzione dell'utile, in un nuovo regime fiscale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L'uscita dalla contabilità pubblica ha ovviamente comportato l'adozione del regime fiscale societario, per cui gli utili della gestione, in precedenza incamerati per intero dai comuni, dopo un periodo di moratoria fiscale (successivamente messo in discussione dalla Unione Europea), sono sottoposti alle normali aliquote delle società. Si rammenta questo aspetto, poichè le prime reazioni circa la bontà delle



Un secondo ostacolo dipendeva dal conflitto di interessi tra il comune azionista e il comune attento al consenso dei cittadini: come ottenere contemporaneamente forti utili, senza aumentare le tariffe ai cittadini e senza confliggere con le organizzazioni sindacali per una maggiore efficienza organizzativa? Tra i lavoratori e i cittadini, l'obiezione principale riguardava la prospettiva della privatizzazione, ritenuta poco compatibile con la natura di pubblica utilità dei servizi. Secondo questa opinione, la gestione di una Spa pubblica non poteva basarsi solo sul rendimento delle azioni, ma sui benefici sociali da garantire, quali ad esempio la maggior qualità del servizio, la tutela dell'ambiente anche attraverso investimenti non interessanti per il mercato. Tale obiezione, che richiama gli elementi di responsabilità sociale, vale però per tutte le imprese e deve essere misurabile in dati di fatto, quali una maggior disponibilità a pagare dei clienti, o una maggior produttività, con benefici per il margine commerciale. In assenza di obiettivi verificabili, la maggior qualità dell'azienda pubblica non è distinguibile dalla minore efficienza. Da questo punto di vista, pertanto, il ricorso alla Spa per la gestione dei servizi pubblici non è giustificato tanto da una maggiore efficienza della gestione privata rispetto a quella pubblica, bensì dalla maggior trasparenza nell'evidenziare i risultati della gestione tramite il bilancio.

Scelto lo strumento societario, si trattava di dotarlo di una strategia di sviluppo adeguata. Le strade percorribili per crescere e valorizzare il patrimonio accumulato negli anni, non necessariamente alternative ma complementari, erano sostanzialmente: la razionalizzazione dell'organizzazione e dei suoi costi; l'allargamento del mercato geografico; l'ingresso in nuove aree di business; la scelta del partner strategico per l'approvvigionamento o la produzione (*upstream*). Il perseguimento delle strategie di sviluppo vedeva fronteggiarsi due opzioni. La prima puntava alla ricerca di un partner privato, nella cui orbita confluire, cercando di ottenere una buona valutazione del patrimonio ceduto in cambio dell'accesso al mercato locale, al di fuori di gare pubbliche<sup>3</sup>. La seconda puntava alla valorizzazione dell'azienda tramite l'ingresso nel mercato borsistico. Ciò consentiva contemporaneamente una valutazione degli *asset* da parte del mercato, e non in trattativa privata; uno stimolo all'efficienza della struttura organizzativa; il finanziamento di parte degli investimenti necessari allo sviluppo. Inoltre, tale scelta permetteva la condivisione dei risultati aziendali anche con la comunità locale: gli imprenditori, i cittadini, i dipendenti desiderosi di sottoscrivere azioni. I Comuni soci di Meta hanno optato per questa soluzione, sia per cogliere i benefici dell'art.35 della legge finanziaria del 2002, per cui erano esentate dallo scorporo delle reti le società 'quotande' in borsa entro la fine del 2003; sia per

---

scelta di costruire la nuova società, scambiarono l'incidenza fiscale sugli utili per incapacità del nuovo soggetto.

<sup>3</sup> Tale strada è stata seguita da SAT, la municipalizzata dei comuni del sassolese, che hanno espresso il gradimento a che Edison diventasse socio di riferimento acquisendo le azioni detenute precedentemente da un privato locale.

rafforzare il carattere di *multiutility* di META, ed affrontare il problema della *partnership* in base alle opportunità delle singole aree di business.

Con riferimento al problema delle strategie, spicca il fatto che nella provincia di Modena, zona nota per il buon livello del governo locale, le istituzioni locali non siano riuscite a lavorare ad una strategia comune. E' evidente che la collaborazione per dar vita ad un soggetto forte su scala almeno provinciale non è stata una scelta strategica delle istituzioni modenesi: su un territorio relativamente piccolo continuavano (e continuano ancor oggi) ad operare tre realtà imprenditoriali pubbliche di dimensioni insufficienti: Meta, AIMAG di Carpi-Mirandola e SAT di Sassuolo. Solo alcuni comuni con la gestione dei servizi in economia hanno perseguito politiche aggregative. Sotto questo profilo, Modena è quindi una eccezione in Emilia-Romagna.

L'indirizzo dei comuni soci di Meta ruotava attorno ad un asse principale: valorizzare l'azienda e il suo patrimonio, rafforzando la sua capacità strategica nei diversi settori. Meta ha quindi puntato a strategie di settore variabili, alla ricerca dei partner migliori (Edison, Merloni, Albacom). Un attento bilancio dei costi e dei benefici ha fatto sì che tante ipotesi su accordi strategici si siano poi sgonfiate, anche per il cambiamento delle condizioni di mercato dei business. Ciò è avvenuto contemporaneamente in tutto il settore. Per ragioni di convenienza economica ed industriale Meta esce da Blumet, società formata con Agac RE, Sat Sassuolo ed Edison per la vendita del gas, e non partecipa alle successive gare per le centrali Enel, dato il prezzo troppo elevato.

Quindi, nel 2001 prende consistenza il progetto di ingresso in Borsa. Esso consente a Meta di mantenere l'indipendenza societaria, di specializzarsi nel contatto con la clientela, e di mantenere una collaborazione con un partner strategico per le fasi di produzione di energia elettrica e di approvvigionamento di gas. La scelta del partner, affidata a gara, vede affermarsi ACEA Roma. Ma la trattativa per concretizzare la *partnership*, successivamente alla quotazione, è stata congelata, per esplorare le opportunità di avvio del progetto NEWCO (le società dell'Emilia-Romagna Ovest).

### ***3. La scelta dell'azionariato diffuso e la discussione in città***

A seguito dell'approvazione del piano industriale, centrato sul raggiungimento di un profilo autonomo della società nei diversi settori di business, al fine di valorizzare al massimo gli *assets* in vista della quotazione di borsa, si è sviluppato nella comunità modenese un dibattito acceso tra forze politiche, associazioni sindacali e di impresa.

Per quanto riguarda il sindacato, la prospettiva di una razionalizzazione del personale – anche senza traumi occupazionali - si è aggiunta alle resistenze interne sulla unificazione delle due ex-municipalizzate, e al timore di una riduzione della concertazione sul sistema interno delle carriere e dell'organizzazione del lavoro. La privatizzazione, come detto, veniva giudicata dai sindacati una strada non adatta al ruolo sociale dell'impresa, e foriera di minori posti di lavoro e di minor qualità. La richiesta di garanzie sulla occupazione si rivolgeva direttamente ai comuni soci, e non a Meta, con

una sostanziale indifferenza per la sfida di costruire un soggetto aziendale capace di reggersi sul mercato con le proprie gambe.

Sul fronte delle associazioni imprenditoriali - benché Meta avesse dichiarato più volte di voler collaborare con i privati, e lo facesse in pratica promuovendo consorzi d'acquisto congiunti - la notizia degli accordi strategici con Edison prima, e con Albacom poi per il cablaggio e nuovi servizi nel settore telecomunicazioni (in base anche alle illusioni di rapida espansione delle Tlc, poi sgonfiatesi in tutto il mondo), provocava le proteste delle associazioni imprenditoriali modenesi, che temevano l'esclusione dell'imprenditoria locale dal processo di privatizzazione e la perdita di una occasione di sviluppo per l'economia locale.

La polemica ha avuto ripercussioni nei consigli comunali dei comuni soci, in concomitanza con il dibattito sul processo di liberalizzazione nazionale. Anche a seguito della discussione, vi è stato un riassetto delle deleghe nel management e una ripuntualizzazione del piano industriale, senza però cambiamenti negli obiettivi strategici, data la mancanza di alternative concrete: i soci, nel rinnovare l'interesse per partnership con privati anche locali nell'ambito però di procedure a evidenza pubblica, confermavano la scelta della quotazione in Borsa e del mantenimento della maggioranza pubblica dell'impresa.

#### *La quotazione in Borsa*

Il processo di quotazione ha richiesto un anno di impegno da parte di tutta la struttura aziendale, consapevole che la società quotata viene valutata giornalmente dagli investitori, in base ai risultati confrontati con quelli delle imprese simili, considerando la capacità di una impresa di generare reddito nel tempo. Se l'apporto dei consulenti esterni<sup>4</sup> ha fornito il *know how* specifico per la quotazione, è stato l'impegno dei soci e del management ad imprimere alla struttura la spinta necessaria a raggiungere il risultato. Nella fase che precedeva la quotazione, il management di META doveva far emergere la validità dell'investimento di fronte alla platea di potenziali investitori. Il momento cruciale è stato il *roadshow*, cioè la presentazione ai gestori e analisti finanziari delle principali piazze finanziarie italiane ed estere. Quindi in base ai segnali di ordini, raccolti e catalogati secondo opportuni parametri quali-quantitativi, si giungeva all'Offerta Pubblica di Vendita, rivolta sia ai risparmiatori, sia agli investitori istituzionali.

A settembre 2002 il mercato era condizionato da un clima di incertezza e recessione. I risparmiatori erano diffidenti, e gli investitori istituzionali, molto selettivi, preferivano società solide, con capacità di generare cassa, con potenziale di crescita e il

---

<sup>4</sup> BNP Paribas (advisor); da Banca Intesa (Global Coordinator e Sponsor); Studio Legale Chiomenti; Burson & Marsteller (comunicazione).

cui titolo avesse buona liquidità sul mercato. L'esperienza di ASM Brescia, che nel luglio del 2002 effettuava una offerta di 360 milioni di euro, era indicativa: nonostante la forza della società, l'operazione era effettuata solo grazie ad uno sconto del 26% rispetto al limite inferiore del range di prezzo.

Il prezzo minimo di collocamento era vincolato al valore patrimonio netto, di recente aumentato per i conferimenti dei Comuni soci; il che, nell'immediato, ha comportato un appesantimento della redditività. La società aveva quindi poco tempo per massimizzare il margine lordo, poiché l'arco di tempo utile rimaneva la fine del 2003, dato il vincolo legislativo dell'art.35 della L.Finanziaria 2002. Considerato che gli altri probabili collocamenti nello stesso periodo avrebbero assorbito parte della scarsa liquidità presente sui mercati, il periodo scelto fu febbraio-marzo 2003.

Il processo di quotazione rappresentò nel 2003, una delle poche IPO di rilievo a livello europeo. Il 10 marzo 2003 META era ammessa alla quotazione da parte di Borsa Italiana, e il giorno successivo, Consob comunicava il "nulla osta" alla pubblicazione del Prospetto Informativo. Dato l'andamento del mercato, il prezzo finale era pari al livello più basso della forchetta prevista, corrispondente a 1,95 euro per azione. Il processo di quotazione, a fronte dei vantaggi che lo status di società quotata offriva, ha comportato costi stimabili in circa il 4-5% del controvalore complessivo dell'offerta.

Già a distanza di quasi due anni, la quotazione di META poteva essere definita un'operazione di successo. Nonostante il periodo critico, scelto forzatamente per poter godere dei benefici previsti dalla Legge Finanziaria 2002, META ha saputo sfruttare le opportunità offerte dal mercato e, da un punto di vista industriale, ha costantemente migliorato i margini della società. Il 2003 è stato un anno molto favorevole, mentre l'esercizio 2004 si chiude in linea con le previsioni e con una sostanziale tenuta di tutti i principali indicatori economico-finanziari. META è riuscita ad attrarre l'attenzione di una platea composita di investitori, di cui una parte rilevante è straniera. Tutto ciò si è riflesso in un aumento delle quotazioni, che sono cresciute di oltre il 45% in due anni al netto dei dividendi distribuiti, superando la performance dell'indice generale di Borsa nell'identico periodo. Per il mercato, il brutto anatrocchio è invece un cigno.

#### ***4. Le prospettive della fusione in Hera spa***

Il successo dell'ingresso in Borsa ha consentito il ritorno ad un clima costruttivo tra le amministrazioni comunali e le parti sociali. Da un lato le organizzazioni sindacali vedevano riconosciuto tramite il controllo pubblico la responsabilità sociale dell'impresa e la garanzia che le politiche di efficienza non andassero a scapito dei posti di lavoro. Dall'altro, l'ingresso di un nucleo significativo di soci privati di minoranza nel capitale assicurava al mondo imprenditoriale la possibilità di contribuire al rafforzamento di un nuovo operatore in servizi strategici per il tessuto produttivo. Questo clima più costruttivo si è concretizzato nell'accordo che ha portato al rinnovo del Consiglio di Amministrazione.

Un anno dopo la quotazione, a seguito delle elezioni comunali, cambiavano in parte i rappresentanti degli azionisti. I nuovi soci ed il nuovo Consiglio di

Amministrazione hanno guidato la ristrutturazione di Meta con una strategia attenta soprattutto al posizionamento nel settore energetico, in cui la concorrenza è *nel mercato*. In questo settore le barriere all'entrata sono tali da permettere l'accesso a pochi operatori, in primo luogo per il costo e la localizzazione di nuovi impianti, e , in secondo luogo, perchè un produttore di energia deve essere in grado di distribuire il rischio tra diverse forme di produzione (biomasse, turbogas, eolico), in tempi relativamente rapidi. Per quanto riguarda invece il settore ambiente (acqua e rifiuti), ove la concorrenza è *per il mercato*, la strategia di lungo termine consiste nel preparare la gara, quando sarà indetta per l'intero ambito provinciale (ATO), per ottenere la concessione per la gestione del servizio, sfruttando i buoni margini operativi.

Le possibilità di Meta di perseguire una strategia di sviluppo autonomo nel medio-lungo termine - scartata la possibilità di costruire nuovi impianti di produzione in sito - consistevano di due possibili strategie. La prima puntava alla specializzazione, tramite accordi commerciali con gli operatori di grandi dimensioni, attivi nei segmenti della catena del valore in cui META era assente, creando un rapporto profittevole per entrambi. La seconda era la crescita verso una dimensione economica e industriale sufficiente a consentire la presenza in ogni segmento della catena del valore. Quanto alla specializzazione, stringere accordi commerciali con partner più grossi era possibile, ma tali soci in genere tendono a non riconoscere al partner più piccolo un'adeguata crescita di *know-how* nell'approvvigionamento. L'esperienza recente, non solo di Meta, mostrava che non era facile per un distributore o un venditore delle dimensioni di Meta stringere accordi di questo tipo, a meno di compromettere l'indipendenza societaria.

Rimaneva la crescita dimensionale, che poteva essere raggiunta promuovendo una nuova entità assieme ad altre società simili, oppure per incorporazione in un'entità più grande. Svanita la possibilità di accordo con le consorelle dell'Emilia Ovest, anche l'ipotesi di fusione con le aziende del Nord-Est di pari dimensione si è scontrata con una permanente incertezza dei soci di quelle imprese. Si è allora considerata la crescita attraverso l'integrazione per incorporazione con Hera-Bologna. La nuova aggregazione sarebbe diventata il secondo operatore nazionale, con 1,8 miliardi di fatturato, una forte capitalizzazione e buon margine operativo lordo. Tra i punti di forza dell'ipotesi, vi era la considerazione si trattasse di imprese complementari, con elevata omogeneità delle visioni strategiche, entrambe quotate sul mercato con un'ottima liquidità del titolo; e con una dimensione importante nella vendita del gas. Per contro, la presenza nella generazione di energia era ancora insufficiente, e il modello organizzativo di Hera, formato dalla integrazione di società territoriali in una holding industriale, non si poteva influenzare molto.

Dopo una attenta valutazione, i soci indicavano al Consiglio di Amministrazione di META la strada dell'integrazione con Hera, in quanto si trattava dell'opzione migliore per mantenere e incrementare il valore prospettico della società. Il 23 settembre 2005 le Assemblee straordinarie degli azionisti di Hera S.p.A e Meta S.p.A hanno approvato il progetto di fusione, con cui il Gruppo Hera diventava il secondo operatore del settore, con un fatturato di circa 1,8 miliardi di Euro. Il 29 novembre 2005 è sottoscritto l'atto di fusione di Meta in Hera, con un rapporto di concambio in ragione di 1,286 azioni Hera per ogni azione Meta. Al momento della fusione si è costituita, dal

1° gennaio 2006, una Società Operativa Territoriale a Modena, in cui ha sede la Divisione Ingegneria Grandi Impianti e Coordinamento Reti Elettriche. Grazie all'integrazione delle attività complementari delle due società, il Gruppo Hera si colloca al secondo posto tra le multiutility quotate a livello nazionale, e raggiunge una copertura del 70% circa del mercato dell'Emilia Romagna.<sup>5</sup>

Con il contributo di Modena, il gruppo Hera punta al consolidamento della nuova realtà industriale nel medio periodo. Le leve del consolidamento sono di affrontare le criticità presenti nel settore energetico, in particolare nella fase di approvvigionamento; in secondo luogo, di rafforzare la presenza commerciale e l'equilibrio tra le tariffe e i livelli di investimento effettuati; infine, di contribuire allo sviluppo sostenibile e alla salvaguardia dell'ambiente. Il raggiungimento di questa prospettiva richiede un'ulteriore attenzione al rapporto con i clienti, sia in termini di offerta di prodotto, sia in termini di facilità di contatto. Decisivo, da questo punto di vista, il ruolo del personale e l'integrazione organizzativa tra le divisioni funzionali delle società operative territoriali.

Il contributo della specializzazione di Meta al rafforzamento del gruppo avviene non solo per l'estensione dell'ambito dimensionale, ma per l'esperienza maturata nel settore elettrico e impiantistico, nel settore della gestione dei rifiuti speciali e dello smaltimento delle scorie, nella qualità delle procedure di controllo interno e dei rapporti coi clienti. Completato il processo di fusione e di integrazione organizzativa, il contributo di Meta al margine operativo lordo e del risultato netto sarà pari a circa il 20% complessivo del gruppo Hera.

---

<sup>5</sup> Comunicato stampa della società. [www.meta.mo.it](http://www.meta.mo.it)