



Torino Internazionale

IL PROGETTO DI FUSIONE GTT-ATM

Il progetto di fusione Gtt-Atm, oggetto di un dibattito che si è recentemente acceso anche sulla stampa, apre la discussione sull'operazione più importante in atto nel settore delle public utilities torinesi.

Gli obiettivi ambiziosi della fusione, che mira a far nascere un nuovo soggetto d'impresa di cospicue dimensioni, e il carattere strategico dell'alleanza ad esso sottesa alla luce dei processi di integrazione fra le aree metropolitane del Nord-Ovest, sollecita il confronto sull'efficacia del progetto, sul piano industriale che si sta componendo e sul modello di governance che tende a configurare.

Nel mese di giugno 2008, il tema è stato oggetto di un "Lunchtime" curato da Torino Internazionale in collaborazione con Ires Piemonte. nel corso dell'incontro sono stati presentati due approfondimenti a cura di Cristina Bargerò (Ires Piemonte) e Sandro Baraggioli (Università di Torino), con l'intento di portare nuovi argomenti al dibattito, considerando la fusione uno spunto per interrogarsi sulle prospettive del sistema metropolitano torinese nel suo complesso.





FORME DI IMPRENDITORIALISMO URBANO NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Sandro Baraggioli

Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Politici

Il presente documento rappresenta lo stato di avanzamento di un lavoro in itinere sulle trasformazioni del rapporto tra enti locali ed utilities.



INTRODUZIONE

Come molti ambiti della vita delle città, anche l'evoluzione dei servizi pubblici locali subisce l'influenza di processi di portata globale. All'interno di un contesto di forte competizione tra economie locali, la volontà di attrarre le risorse messe a disposizione dalla globalizzazione impone nuovi interventi ai sistemi locali, tanto in termini di infrastrutturazione del territorio, quanto in termini di scelta strategica del tipo di sviluppo che si intende imprimere alla città. La gestione dei servizi pubblici locali diventa quindi un ambito privilegiato di espressione di nuove forme di governo delle città contemporanee, e permette di vedere all'opera quello che la letteratura americana definisce "imprenditorialismo urbano"¹, per indicare il comportamento, per l'appunto "imprenditoriale", dell'attore pubblico. Per alimentare la competitività del territorio, infatti, la politica economica urbana² necessita di investimenti e di risorse innanzitutto finanziarie. In assenza di una legislazione speciale per le aree urbane e metropolitane, il ricorso al mercato rappresenta un'alternativa probabilmente obbligata. La capacità imprenditoriale degli attori pubblici locali di muoversi sul mercato alla ricerca di finanziamenti per il proprio sviluppo rappresenta quindi sempre più un fattore discriminante per il successo dei sistemi locali.

UTILITIES ED
IMPRENDITORIALISMO
URBANO

DALLA MUNICIPALIZZAZIONE ALL'AZIENDALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

L'evoluzione recente delle public utilities, e più in generale del settore dei servizi pubblici locali, diventa quindi una chiave di lettura importante per analizzare il cambiamento di ruolo dell'attore pubblico locale, il suo approccio nei confronti del mercato e le strategie innovative che vengono messe in campo per contribuire allo sviluppo urbano.

Due sono pertanto gli elementi cui è necessario prestare attenzione: il passaggio dalla municipalizzazione all'aziendalizzazione dei servizi pubblici locali avvenuta lungo il Novecento e l'evoluzione, parallela, del ruolo della Città nella gestione dei servizi stessi (che viene ripresa nel terzo paragrafo).

La riforma storica dei servizi pubblici locali (L. Giolitti 103/1903) sancì la vittoria del movimento municipalista, o del cosiddetto "socialismo municipale" e della volontà, da questo espressa, di promuovere un intervento dello stato locale nella produzione e gestione dei servizi pubblici locali, e la possibilità per i Comuni, di gestire in assoluta autonomia aziende elettriche, idriche, di igiene ambientale, quali propaggini operative di un unico soggetto. La gestione dei servizi pubblici locali rappresentava un risultato importante nel cammino di autodeterminazione delle periferie rispetto ad uno Stato accentratore,³ nonché una formidabile risorsa politica ed economica per l'infrastrutturazione e lo sviluppo dei territori.⁴

Per oltre sessant'anni l'equilibrio raggiunto tra poteri e prerogative locali nella gestione dei servizi pubblici e il ruolo di controllo dello Stato resse alle trasformazioni in corso nella società, preservando il comparto dal rapporto con il mercato e garantendo ai Comuni il ruolo di produttore, gestore ed erogatore esclusivo a livello locale.

1903.
L'AVVENTO DELLA
MUNICIPALIZZAZIONE

¹ Harvey D. (1999), L'esperienza urbana, Il Saggiatore, Milano; Harvey D. (2006) Dal managerialismo all'imprenditorialismo urbano, in Borelli G. (a cura di) Un paese diverso, FrancoAngeli, Milano

² Si vedano, ad esempio, Stone C (1989), Governing Atlanta: 1946-1988, University Press of Kansas e DiGaetano A, Klemnaski J, (1999), Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development, University of Minnesota Press

³ Termini V. (2004), Dai municipi all'Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali (a cura di), Il Mulino, Bologna

⁴ Gaspari O. (1998), L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906), Donzelli, Roma



Il quadro mutò sul finire degli anni '60 quando il boom economico italiano produsse un consistente incremento della domanda di servizi trainata ancora una volta dalla crescita delle città e dallo sviluppo dell'industria nel dopoguerra. Iniziarono allora a manifestarsi alcune difficoltà finanziarie nella gestione delle infrastrutture locali, aggravate dagli shock petroliferi globali e dalla spirale inflazionistica degli anni '70 che spinsero i governi dell'epoca a tentare di salvaguardare i consumi delle famiglie calmierando le tariffe e riducendo il ricorso alla tassazione indiretta sui consumi di energia.

La risposta dello Stato fu, nel corso di tutti gli anni '80, la riduzione delle risorse per l'ammodernamento delle reti e l'adeguamento delle stesse alle nuove esigenze della società, in modo da limitare la capacità di innovazione a livello locale e rispondere alla necessità di reperire forme di finanziamento alternative.

Sulla scia di quanto stava avvenendo in Europa, in Italia si impose un cambiamento normativo nelle forme di gestione del comparto, in risposta all'evoluzione dei consumi e dei bisogni della popolazione, alla necessità di far fronte agli investimenti in tecnologia e ricerca (es. gestione dei rifiuti o del ciclo dell'acqua) e soprattutto, in funzione dell'evoluzione di un mercato che negli altri paesi premiava la nascita di grandi gruppi locali, e di "campioni" nazionali, in grado di produrre investimenti e generare economie di scala.

La legge n 142/1990, legge di riforma dell'amministrazione pubblica locale, per la prima volta sancì una separazione netta tra l'azione del municipio e quello delle municipalizzate, introducendo due elementi di snodo: la personalità giuridica per le società di servizi e una maggiore "autonomia imprenditoriale".

L'intervento normativo può essere inscritto all'intero di una prima fase di riforma dei servizi pubblici locali incentrata principalmente sulla privatizzazione delle imprese e sull'ingresso dei privati all'interno del capitale sociale delle imprese. Lo scopo della riforma è rintracciabile nel tentativo di migliorare la gestione dei servizi pubblici, apportando maggiore efficienza produttiva ed incrementi di qualità nel servizio, una riduzione di costi per la pubblica amministrazione e insieme, per porre le basi alla costruzione di un mercato dei servizi pubblici locali in luogo di una gestione in economia dal basso valore industriale.⁵

All'interno di un mercato non ancora liberalizzato e aperto alla competizione la riforma intese introdurre e rafforzare la distinzione tra una funzione "alta" di coordinamento e di scelta politica in capo all'ente locale e quella di gestione delle imprese pubbliche locali, IPL o *utility*.

Sorgono, così, negli anni '90 strutture dotate di un patrimonio e di mezzi propri (a differenza di quanto avveniva in precedenza, quando i bilanci delle municipalizzate erano integrati senza soluzione di continuità all'interno della contabilità comunale); contestualmente, l'ampio margine decisionale nella determinazione della forma più opportuna di gestione dei servizi, offerto dalla Legge agli enti locali incentivò la nascita di società per azioni aperte a capitali privati per lo sviluppo degli investimenti.

Tre sono gli esiti dei processi di riforma lungo gli anni '90⁶ a cui è importante prestare attenzione:

- la **managerializzazione** nella gestione delle utilities e l'introduzione di innovazione nei modelli organizzativi, nelle strategie imprenditoriali e nell'approccio verso il cliente finale;
- la ricerca di alleanze, accordi e **fusioni** tra imprese pubbliche locali appartenenti a comuni diversi, specie nelle realtà del Nord Italia tali da prefigurare un orizzonte di competizione/cooperazione tra città attraverso il controllo comune e la gestione delle infrastrutture di servizio;

CRISI DELLA
MUNICIPALIZZAZIONE
E RICORSO AL MERCATO

1990.
LA PRIVATIZZAZIONE
DELLE IMPRESE
PUBBLICHE

LE TRASFORMAZIONI
DEGLI ANNI '90

⁵ De Vicenti C. Vigneri A. (2006), Le virtù della concorrenza. Rapporto di ricerca Astrid, Il Mulino, Bologna

⁶ La lunga *querelle* normativa che costella lo sviluppo dei SPL e che per brevità non si ritiene utile riassumere, ha origine con la Legge suddetta per complicarsi e differenziarsi settorialmente sia lungo gli anni '90, sia con gli interventi riportati in Finanziaria 2002 e 2004. L'estrema complessità della materia può essere ricostruita attraverso alcune letture esplicative (Fabrizi, 2006) e il rimando al Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL).



- il cambiamento di **ruolo dell'attore pubblico locale**, da produttore, gestore ed erogatore del servizio, a imprenditore del comparto in qualità di detentore di partecipazioni in società privatizzate che operano in mercati ancora protetti.

D'altra parte è bene porre un distinguo tra servizi pubblici locali: se nei settori energetici sono emerse con maggiore facilità grandi società di capitali (in taluni casi quotate in Borsa) derivanti da aggregazioni e investimenti nazionali e internazionali, nei settori più frammentati come quello idrico e quello di igiene urbana la presenza di gestioni dirette rappresenta la norma, all'interno di un mercato composto di società con dimensioni modeste, specialmente se confrontate con quelle degli operatori stranieri.

Di particolare rilievo in questo contesto è l'emergere del modello "multiutilities": soggetti economici che nascono dall'aggregazione tra utilities locali e da strategie di diversificazione dell'offerta al cliente finale, la cui peculiarità sta nella capacità di operare su differenti mercati di servizio, sfruttando vantaggi posizionali nei confronti dei clienti, di produrre maggiori investimenti e di generare economie di scala e di scopo.

ALLEANZE, FUSIONI, AGGREGAZIONI TRA IMPRESE PUBBLICHE LOCALI

Negli ultimi anni, le scelte delle pubbliche amministrazioni sulle forme più opportune di gestione e sviluppo delle utilities hanno evidenziato una strategia di crescita dimensionale fondata su percorsi di aggregazione con altre imprese pubbliche locali, sebbene con le differenze imposte dal tipo di business, dalle dimensioni dell'area di riferimento e dalle condizioni offerte dal mercato.

In parallelo, la scelta fatta nel 1996 dal Comune di Genova di quotare in Borsa la propria azienda per il gas e l'acqua AMGA alla ricerca di nuovi finanziatori, viene a stretto giro imitata da Torino, Brescia, Milano, Bologna, solo per fare alcuni esempi, e sancisce definitivamente la trasformazione dell'impresa pubblica e del rapporto con il suo sistema locale di riferimento, con l'affidamento al mercato per la regolazione del settore.

I Decreti dei due Ministri dell'Industria del Governo D'Alema, Bersani (78/99) e Letta (164/00), rispettivamente sulla liberalizzazione del settore elettrico e del gas hanno offerto alle utilities la possibilità di accrescere il proprio potenziale industriale e finanziario, acquisendo capacità produttiva dalla dismissione delle centrali Enel e insieme, l'opportunità di negoziare a livello internazionale forniture dirette di gas a prezzi concorrenziali. Dagli accordi tra utilities legati ad economie di scopo degli anni '90 si passa, nel giro di pochi anni, a vere e proprie aggregazioni tra imprese da cui nascono attori economici di livello regionale, come ENIA (presente a Piacenza, Parma e Reggio Emilia) e HERA (operante a Modena e Bologna e diffusa in tutto il resto della Romagna), di livello interregionale, come IRIDE (derivante dalla fusione tra ATM Torino e AMGA di Genova) e player con ambizioni di livello nazionale e internazionale, come A2A (recente fusione fra AEM Milano e ASM Brescia).

MULTIUTILITIES

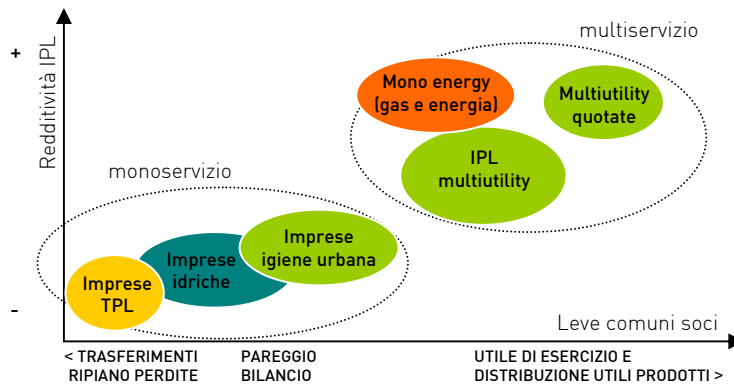
A livello locale emergono società di servizio non solo in grado di autosostenersi ma, in alcuni casi, in grado di ridistribuire utili ai soci e permettere una remunerazione del capitale investito.

Una ricerca condotta da Nomisma ⁷ nel 2005 mostra i diversi livelli di redditività dei servizi pubblici locali così come delle differenti configurazioni societarie delle imprese pubbliche locali (fig.1).

⁷ Nomisma (2005), Il controllo degli enti locali nelle utilities a cura di Da Rin B. e Santella M. Bologna; Confservizi-Nomisma (2007), La Competitività delle imprese pubbliche locali. Rapporto 2007 in collaborazione con UniCredit Banca d'Impresa.



fig.1 - Tipologia di IPL ed andamento medio dei settori/redditività (Nomisma 2005)



Il caso delle multiutilities è l'emblema di una tendenza sempre più ricercata allo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per lo sviluppo delle imprese. Sulla struttura delle utilities elettriche e del gas (le più redditizie), alcune città hanno costruito grandi aziende multi-business (in grado cioè di offrire alla stessa clientela servizi integrati: energia elettrica, gas, servizio idrico e igiene urbana) aggregando aziende locali e ricercando sul mercato ulteriori possibilità di espansione.

La diversificazione produttiva delle aziende risponde così alla volontà di consolidare territorialmente imprese che possono crescere al riparo dalla competizione.

A partire dagli anni '90, quindi, i Comuni iniziano ad agire da attori economici nella gestione dei servizi pubblici locali. Il sostegno alla managerializzazione delle imprese e all'intervento dei privati hanno principalmente lo scopo di ridurre l'incidenza degli investimenti sui bilanci comunali e di ottenere, attraverso i dividendi generati dalle imprese più virtuose, nuove risorse da utilizzare per la politica locale.

A questa affermazione di carattere generale vanno, però, posti tre distinguo:

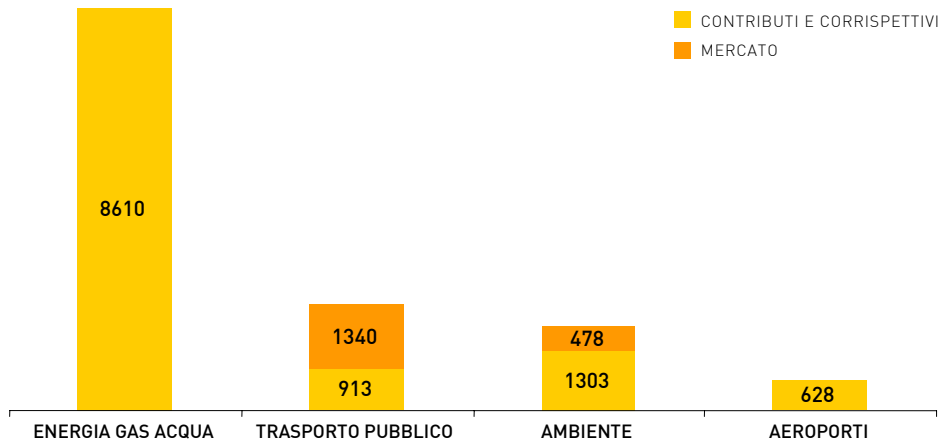
- pur all'interno di un comune processo di managerializzazione e sviluppo imprenditoriale delle utilities, le caratteristiche strutturali dei diversi servizi impongono cautela nel ricorso a meccanismi di mercato come fonte di regolazione;
- in alcuni casi dallo sviluppo delle utilities i Comuni stanno ricavando importanti guadagni finanziari e una maggiore autonomia di spesa per la propria politica economica locale;
- in ultimo, le alleanze tra comuni per la fusione tra imprese di servizi pubblici locali sottendono un interessante rapporto tra strategia industriale legata al mercato e strategia politica riferita all'allargamento dell'influenza delle città sul territorio.

MANAGERIALIZZAZIONE,
E CRESCITA DIMENSIONALE
DELLE IMPRESE

In primo luogo, sebbene il processo di evoluzione dei servizi pubblici locali coinvolga tutti i settori, gli obiettivi di efficienza e di riduzione del peso dei servizi sulla finanza pubblica va necessariamente ricondotto alle contingenze strutturali che differenziano tra loro i servizi e la necessità di rispettare i criteri di universalità del servizio pubblico, fattori che vincolano le capacità di azione del decisore pubblico e il ricorso al mercato come forma di regolazione. È difficile che nel settore dei trasporti pubblici locali sia possibile raggiungere i livelli di redditività delle imprese elettriche o di quelle di fornitura del gas: diversi sono i modelli di business, diversi i costi legati all'occupazione e la possibilità di fare innovazione o importanti economie di scala. Diverse sono inoltre, le ricadute sull'opinione pubblica dei cambiamenti nella qualità dell'offerta (si pensi al caso di settori quali: il trasporto pubblico locale oppure l'igiene urbana in contrapposizione con i settori dell'energia elettrica e del gas).

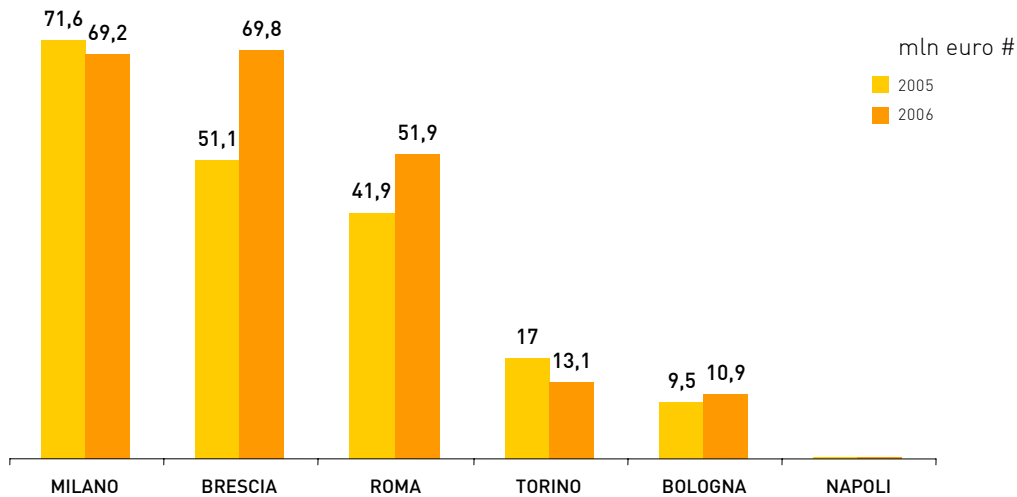


fig.2 - Ricavi 2006 delle utilities dei principali comuni italiani per settore (Mediobanca - Civicum 2007)



Le strategie che vengono oggi messe in campo dai Comuni sono dunque differenti a seconda delle caratteristiche dei diversi servizi erogati. Accanto alle caratteristiche tecnologiche delle imprese, però, bisogna considerare il bacino di consenso locale rappresentato da aziende che occupano un grande numero di lavoratori che, come detto, rappresenta un elemento capace di influire sulle scelte strategiche delle pubbliche amministrazioni, quanto quello della possibilità di ricavare utili dalle gestioni ⁸ (fig. 2 e fig. 3).

fig.3 - Dividendi redistribuiti ai Comuni, bilanci 2005 e 2006 (Mediobanca - Civicum 2008)



All'interno di questo quadro è comune per le aziende pubbliche locali il ricorso ad operazioni di natura finanziaria e insieme la ricerca sul mercato extralocale di opportunità di business per lo sviluppo dell'impresa (si ricordi ad esempio l'operazione che ha portato ATM Milano a gestire la metropolitana di Copenaghen).

In secondo luogo, le utilities, nate come risorsa per lo sviluppo del territorio e mezzo per la sua infrastrutturazione ai tempi della municipalizzazione, rappresentano oggi un vero

⁸ Fondazione CIVICUM e Ufficio Studi Mediobanca (2008), Le Società controllate dai maggiori Comuni italiani: bilanci; Fondazione CIVICUM e Ufficio Studi Mediobanca (2007), Le Società controllate dai maggiori Comuni italiani: bilanci; Fondazione CIVICUM e Ufficio Studi Mediobanca (2006), Le Società controllate dai maggiori Comuni italiani: bilanci Confservizi



e proprio patrimonio locale, fatto tanto di capitalizzazione quanto di competenze, che può essere investito sul mercato per generare ritorni finanziari.⁹

D'altra parte, il livello finanziario costituisce solo una parte della spiegazione dell'evoluzione delle strategie di sviluppo delle utilities in questi ultimi anni.¹⁰ Le fusioni tra imprese pubbliche locali, particolarmente evidenti nel caso delle multiutilities del Nord, stanno prefigurando anche nuove forme di relazione tra le città, nuovi assetti di potere tra municipi e la maturazione di quella che alcuni autori hanno definito la "politica estera urbana", intesa come la capacità di azione extraterritoriale che le città stanno sviluppando con sempre maggior vigore.

All'interno di un territorio come quello del Nord, in cui si concentrano le principali imprese italiane e i territori più ricchi, le utilities possono rappresentare la trama di un tessuto di relazioni tra municipi finalizzato allo sviluppo sinergico dell'area.

Da un lato, i vantaggi offerti dalla crescita dimensionale delle imprese e dalla possibilità di produrre economie di scala, o quantomeno di scopo, rappresentano per il management una strategia industriale per rafforzare le aziende, renderle più competitive e permettere a queste di fare un salto di qualità rispetto alla dimensione urbana. Alcuni episodi di fusione in questi anni rispondono alla necessità di integrazioni orizzontali con competitor così come acquisizione di nuove competenze e funzioni lungo la catena del valore (A2A, e la prossima fusione IRIDE - ENIA - HERA).

Dall'altro lato va tenuta in considerazione la presenza in parallelo di strategie prettamente politiche che possono influenzare quelle di natura industriale. Non si spiegherebbero altrimenti le aperture e, dopo le elezioni, la repentina chiusura della trattativa per l'ingresso di un player come Acea Roma nel "risiko" che promette di unire IRIDE, ENIA ed HERA; non si spiegherebbero le scelte di fusione delle municipalizzate venete sotto la regia della Regione e di Veneto Sviluppo, non si spiegherebbero, ancora, le resistenze rispetto ai tentativi di liberalizzazione prodotti dapprima con la Finanziaria 2002, estesi con quella del 2004 e solo abbozzati con ddl Lanzillotta pochi mesi or sono. Emerge, in tutti questi casi, il ruolo fondamentale dell'attore pubblico, e delle sue strategie politiche, nella costruzione della possibilità che intervengano e si sviluppino meccanismi industriali e di mercato.

Due sono pertanto i piani che vanno tenuti in considerazione:

- la presenza di driver di natura industriale e di vincoli che discendono dalla necessità di confrontarsi con il mercato (presto o tardi tutti i mercati dei servizi pubblici locali saranno più permeabili alla concorrenza, al pari di quanto accade oggi per i settori di vendita dell'energia elettrica e del gas), che impongono la crescita dimensionale delle imprese e l'allargamento dell'area di business;
- l'esercizio delle prerogative di controllo che il comune proprietario può esercitare sulle scelte strategiche di sviluppo delle utilities influenzando l'azione del management, pur nel rispetto dei vincoli di efficienza e competitività richiesti dal mercato.

VINCOLI POLITICI
E DI MERCATO

Conseguenza di questo stato dei fatti può essere una tendenza alla costruzione di patti distributivi tra città per la messa in comune di "asset locali", le utilities, e di accordi di

⁹ Unioncamere (2007), Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto di ricerca

¹⁰ Le imprese che redistribuiscono sono nei casi presi ad esempio da Mediobanca nei rapporti CIVICUM sono sostanzialmente le multiutilities del Nord Italia (con l'aggiunta di ACEA Roma); Torino, Milano, Brescia, Parma e Piacenza, Bologna e Modena riescono ogni anno a ricavare quote variabili di dividendo fondamentali per il funzionamento della finanza pubblica comunale. Si porti come esempio eclatante la recente fusione tra ASM Brescia ed AEM Milano in A2A. Il Comune di Brescia ha ricevuto un dividendo straordinario di 59 milioni di euro, premio per il possesso di oltre il 60% delle azioni da parte dell'amministrazione guidata dall'ex sindaco Corsini della propria municipalizzata al momento della fusione. Grazie a questa operazione, segnala un interessante articolo pubblicato dal Sole24ore del 5 novembre 2007, l'amministrazione bresciana sarà in grado, ad esempio, di coprire una quota importante del debito pubblico cittadino e di liberare di conseguenza risorse per gli investimenti locali, la gestione non solo ordinaria ma anche straordinaria del Comune.



fusione per far crescere i mercati di riferimento delle imprese locali e il potere di controllo sul territorio

IL RUOLO DELL'ATTORE LOCALE NELLO SVILUPPO DELLE IMPRESE: STAKEHOLDER VS SHAREHOLDER

La legislazione introdotta con le manovre Finanziarie del 2002 e del 2004 sta puntando a scardinare la compresenza nel Comune del ruolo di controllante (perché la legge ne riconosce la responsabilità e il controllo sulla corretta gestione) e di controllato (in quanto proprietari delle aziende stesse che vanno monitorate). Su pressione dell'Unione Europea si sta cercando di introdurre forme di competizione tra imprese e libero accesso al capitale privato in concorrenza con le ex-municipalizzate, allo scopo di riservare all'attore pubblico la precedentemente citata "funzione alta" di coordinamento sulle dinamiche di mercato e di controllo della qualità dei servizi offerti.¹¹

Le polemiche legate alle difficoltà di riforma dei servizi pubblici locali dovute alle resistenze dei Comuni testimoniano il tentativo di rinnovare lo "*status quo*" limitando l'ingresso di società private ad un lento processo sotto la regia stessa dei Comuni. Non a caso i giornali hanno più volte titolato contro quelli che comunemente vengono intesi come "monopoli locali", spazi senza mercato all'interno dei quali la politica raccoglie consenso in luogo di efficienza; Sabino Cassese sulle colonne del Corriere della Sera nel 2003 ha coniato il termine "neo-socialismo municipale" producendo un impreciso parallelo con il movimento di autodeterminazione comunale di inizio '900. Altri autori hanno definito i servizi pubblici come "piccole IRI locali" (Sole24ore nel 2006, Liberal 2007).

Di certo c'è che oggi le utilities hanno cambiato forma, ma con loro è cambiato il quadro legislativo e, insieme, si è profondamente modificato il ruolo dei Comuni nel settore.

Il problema dell'incompatibilità tra il ruolo di controllante e controllato, da più parti sollevato, non restituisce in maniera adeguata la complessità degli intrecci che governano i servizi pubblici locali all'interno della politica economica urbana.

Può invece essere utile ragionare su un altro tipo di contrapposizione di ruoli definita dal rapporto strumentale tra Comune e impresa. Il Comune diventa infatti, nella nuova configurazione dei servizi pubblici locali, allo stesso tempo stakeholder e shareholder:

- **Stakeholder**, ossia portatore di interessi, in quanto rappresentante dei cittadini cui i servizi devono essere corrisposti, e responsabile della corretta erogazione degli stessi;
- **Shareholder**, ovvero proprietario di quote azionarie delle imprese erogatrici dei servizi e quindi detentore del valore patrimoniale delle stesse.

Questa distinzione permette di leggere in modo più chiaro l'atteggiamento del Comune e il suo intervento all'interno delle strategie di sviluppo delle utilities. STAKEHOLDER

La natura di stakeholder, infatti, impone al comune di preservare gli interessi della comunità amministrata, favorendo una logica di investimento diretto sul territorio, allo scopo di sfruttare le imprese di servizio pubblico come risorsa per lo sviluppo del territorio. In questa chiave di lettura, il cittadino rappresenta il referente dell'azione delle utilities. Le scelte strategiche vengono quindi formulate in funzione di un miglioramento complessivo della dotazione locale. In questa prospettiva, è ipotizzabile che i rapporti tra impresa locale e comune siano di subordinazione della prima al

¹¹ Elefanti M. (2006), L'evoluzione delle imprese pubbliche locali, Collana Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna; Gilardoni A, Lorenzoni G. (2003), Public utilities locali, Egea Milano



secondo e regolati secondo contratti in cui la volontà dell'attore pubblico rappresenta il termine di riferimento.

L'idea che il comune possa esercitare il ruolo di shareholder, d'altro canto, comporta un interesse da parte dell'attore pubblico in primo luogo per il valore finanziario delle quote azionarie detenute. Questo fattore rimanda perlomeno a due conseguenze: la focalizzazione sul "valore" dell'impresa come termine di riferimento per la definizione delle strategie di sviluppo dei servizi e, pertanto, l'ipotesi che l'azionista possa subentrare al cittadino come beneficiario dell'azione dell'impresa. In altri termini, in questa seconda prospettiva, l'impresa locale può essere percepita come patrimonio locale di proprietà della cittadinanza, che deve necessariamente essere messo a frutto investendo sui mercati e promuovendo operazioni finanziarie dirette a far crescere la capacità di produrre ricchezza.

SHAREHOLDER

La scelta di indirizzare gli investimenti sul territorio rischia così di diventare solo una delle possibili alternative: in linea di principio, l'impresa potrebbe rivolgersi con favore a scelte più redditizie (come l'acquisto di partecipazioni in altre società o la diversificazione produttiva). Anche scelte di questo tipo potrebbero essere guardate con favore dallo shareholder pubblico, in quanto capaci di restituire al cittadino un patrimonio di maggior valore, in grado di produrre dividendi o di ridurre l'esposizione debitoria ereditata dal passato.

In estrema sintesi, da questa seconda ipotesi ideale discende l'idea che il territorio possa beneficiare di investimenti "indiretti", nella misura in cui questi accrescono il valore del patrimonio locale.

Resta da chiarire un ultimo aspetto: le risorse di natura finanziaria ricavate da questi investimenti vanno ad accrescere le entrate dei comuni proprietari della società, e pertanto finiscono per essere utilizzate all'interno delle strategie di politica economica urbana come flussi di cassa indistinti la cui allocazione non risulta definibile a priori.

fig.4 - Schema riassuntivo del rapporto tra shareholder e stakeholder

RUOLO DELL'ENTE PUBBLICO	STAKEHOLDER	SHAREHOLDER
Beneficiari dell'azione dell'impresa	Cittadini	Azionisti
Obiettivo dell'impresa (ritorno dell'investimento a livello urbano, diretto/indiretto)	Redistribuzione dei vantaggi sul territorio, Investimenti (diretto)	Creazione di valore (vantaggio indiretto) e veicolo di politica estera urbana
Obiettivo dell'impresa	Erogazione del servizio alla cittadinanza	Valorizzazione del patrimonio



RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il mutamento di strategia pubblica all'interno del settore delle utilities locali mostra uno sviluppo delle capacità imprenditoriali dei Comuni italiani, con specifico riferimento alle città del Nord. L'ambivalente ruolo di regolatore/responsabile della corretta erogazione dei servizi sul territorio e di azionista/proprietario influenza le scelte di politica industriale delle utilities, inserendo queste ultime in una più ampia strategia di politica economica urbana.

Tra le possibili conseguenze di questa trasformazione in senso manageriale e mercatistico vi è il rischio che la salute precaria dei conti pubblici locali e la necessità di investimenti finiscano per privilegiare il ruolo di shareholder rispetto a quello di stakeholder, e che le utilities locali finiscano per essere concepite più come portatori di valore per il territorio (e di risorse finanziarie per un Comune sempre più in difficoltà) che come strumento per lo sviluppo del territorio.

La presenza di contratti di servizio e di organismi di controllo nel mercato dei servizi pubblici può certo garantire la corretta erogazione dei servizi alla cittadinanza, ma è al tavolo delle trattative tra attore pubblico locale e società di servizi che si definiscono gli standard e gli investimenti locali.

Ne discendono due possibilità, entrambe in grado di segnalare la trasformazione dei rapporti tra Comune, utilities e territorio:

- il patrimonio locale viene valorizzato investendo sull'impresa e permettendo al management di agire sul mercato alla ricerca delle condizioni più favorevoli di investimento;
- il patrimonio viene ceduto, in parte o per intero, allo scopo di ottenere risorse che consentano al Comune di investire nella politica economica del territorio.¹²

UTILITIES COME
RISORSA/PATRIMONIO
LOCALE

¹² Nel caso delle multiutilities quotate in borsa, la presenza di soci privati nel capitale e l'attenzione dei mercati sui piani industriali delle imprese tendono a enfatizzare il ruolo di shareholder piuttosto che quello di stakeholder svolto dall'attore pubblico. Si ha come l'impressione che la tendenza alla crescita dimensionale delle aziende e le forme di fusione tra società appartenenti a città diverse rispondano a meccanismi di accordo politico finalizzato allo sfruttamento dei benefici di redditività che le aziende possono offrire, secondo una logica che premia innanzitutto chi detiene quote azionarie e solo in seconda battuta, attraverso meccanismi derivati di redistribuzione, i cittadini.



IL TPL. ASPETTI GIURIDICI E ASPETTI ECONOMICI

Cristina Bargerò
Ires Piemonte

Nota dell'autore. Questo documento è un work in progress: vuole essere solo un primo e sommario contributo alla discussione.



La gestione del servizio di trasporto pubblico è stata storicamente caratterizzata dalla presenza di operatori monopolistici pubblici, la cui presenza era riconducibile a motivazioni di natura tecnico-economica e sociale, tra cui tra la necessità di garantire le esigenze di mobilità individuale alle aree a minore densità abitativa e alle fasce di popolazione socialmente più deboli in base al principio di universalità del servizio. Il trasporto pubblico può essere ritenuto un bene meritorio, poiché si ritiene che la sua fruizione debba essere garantita ai cittadini, indipendentemente al prezzo pagato, poiché comportano una serie di esternalità sia sociali che economiche.

Si hanno esternalità negative, legate all'impatto ambientale delle infrastrutture, all'inquinamento acustico, ma anche positive connesse ai benefici derivanti dalla facilità di comunicazione, derivante dalla presenza di infrastrutture, che si ripercuotono sul sistema produttivo e alla possibile diminuzione di congestione del traffico. I trasporti pubblici possono anche essere considerati un bene sociale: il servizio ha effetti di redistribuzione del reddito tramite tariffe.

Quanto alle ragioni di natura tecnico-economica, il settore presenta, in alcuni tratti, le caratteristiche tipiche del monopolio naturale per cui un solo operatore è in grado di erogare il servizio a condizioni economiche più favorevoli rispetto a due o più imprese (subadditività dei costi). Tale caso si verifica nel trasporto pubblico su ferro (ferrovia, tram metropolitana), in cui l'infrastruttura di rete fissa impediscono la presenza di una pluralità di imprese fornitrici della stessa rete e viene considerata *essential facility*¹³ dalla Corte di Giustizia Europea.

Il trasporto urbano presenta peculiarità diverse, poiché solo alcuni settori presentano, almeno in parte, le caratteristiche del monopolio naturale. Sono i settori in cui vi è la presenza di una rete (metropolitana, tram), e nei quali il servizio è gestito ormai da anni da un monopolista incumbement. Può sorgere il dubbio che anche il percorso tracciato delle linee urbane, le fermate, le stazioni costituiscano una sorta di rete. Ciò non pare possibile per la divisibilità, da parte degli operatori, sia delle fermate che dei percorsi che delle autostazioni, soprattutto queste ultime utilizzabili per diverse funzioni. Questo vale anche per il materiale rotabile nel trasporto ferroviario. A questo proposito è intervenuta l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) AS 262/2003, con la "Segnalazione sul materiale rotabile ferroviario necessario per l'espletamento delle gare per l'aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale", sollecitata dalla Regione Umbria, e reso ai sensi dell'art. 21 della Legge n. 287/90, ha sottolineato come l'accesso al materiale rotabile necessario allo svolgimento del trasporto ferroviario "risulta particolarmente difficoltoso, in ragione di una molteplicità di fattori che si possono individuare principalmente nella specificità della domanda, nell'assenza di un mercato secondario e nei tempi richiesti per la produzione di materiale rotabile di nuova produzione".

Peraltro, ha concluso l'Autorità, sebbene il materiale rotabile sia "essenziale per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario e [...] di difficile reperibilità sul mercato", non può essere considerato un "essential facility" e non si può quindi, fare obbligo a Trenitalia "di garantirne l'accesso a chiunque ne faccia richiesta" per espletare le gare dei "treni regionali". In particolare, l'Autorità ha ritenuto che al materiale rotabile manchi uno dei requisiti necessari per applicare l'"essential facility doctrine" e cioè la "non duplicabilità" a costi socialmente sostenibili.

Il settore dei trasporti urbani presenta, inoltre, funzioni di costo subadditive poco rilevanti e, di conseguenza, simili rendimenti crescenti di scala. Dove essi sussistono sono legati essenzialmente al personale amministrativo e alle dimensioni dei depositi: studi recenti (Ponti) evidenziano che esistono economie di scala per quantità massime di 100 autobus (si calcolano le dimensioni standard dei depositi urbani di autobus).

Non si hanno problemi né di escludibilità né di rivalità nel consumo (se non per la dimensione minima di un singolo autobus, che se non è pieno, può ospitare passeggeri aggiuntivi a costo nullo. Su utenze numerose tale questione è irrilevante).

¹³ Corte di Giustizia CE (Sesta Sezione), 26 novembre 1998, C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. KG contro Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG



Le barriere all'entrata sono di esigua entità, a causa dell'elevata divisibilità di quasi tutte le risorse (gli autobus). L'incumbement che finora ha gestito il servizio, tuttavia, gode di vantaggi legati sia alle maggiori *expertises* economiche e tecnologiche a sua disposizione sia a un network di conoscenze con gli amministratori locali.

Il trasporto collettivo urbano ed extraurbano genera, inoltre, una serie di esternalità positive, connesse, come precedentemente detto al concetto di bene sociale. Vi è anche il cosiddetto *effetto Mohring*, derivante dai benefici che ogni utente aggiuntivo crea a tutti gli utenti aumentando la frequenza media del servizio. Tale effetto positivo esterno non è percepito dagli utenti, per cui tariffe di mercato generano livelli di servizio sub-ottimali. Questo fenomeno è rilevante solo in situazione di domanda molto bassa, cioè di frequenze basse (aree rurali).

Per i trasporti urbani ed extra-urbani, la domanda è abbastanza elastica rispetto al prezzo che impedisce a più gestori di potere erogare il servizio in concorrenza.

Per effetto delle scelte legislative adottate a livello europeo,¹⁴ il quadro di sostanziale monopolio pubblico a metà degli anni '90 è investito da un progressivo processo di liberalizzazione. Essenzialmente si individuano due alternative: la produzione e/o fornitura pubblica del servizio, l'affidamento al mercato, sottoposto, tuttavia, ad una regolazione ex-ante o ex-post.

Se la produzione pubblica con un unico monopolista non pare più in grado di soddisfare esigenze di efficacia ed efficienza del servizio nei confronti dei cittadini e degli utenti, sono praticabili altre soluzioni che percorrono la strada o della regolazione del monopolio esistente o della liberalizzazione e della privatizzazione delle imprese esercenti il trasporto pubblico.

Nel primo caso, la concorrenza è stata sperimentata, ricorrendo a forme di sub-appalto di parte dei servizi ad altri operatori da parte del concessionario legale, che gode di quasi tutti i benefici derivanti dalla riduzione dei costi, restando monopolista dei servizi, ma riducendo, contemporaneamente, il proprio rischio industriale.

Le tendenze europee degli ultimi, il cui spirito è stato recepito anche nei d.lgs. 422/1997, poi integrato con il decreto legislativo n. 400/1999 e dalla legge 166/2002¹⁵ spingono, invece, verso una graduale liberalizzazione e privatizzazione del settore.

Le principali novità introdotte dalla riforma riguardano, da un punto di vista amministrativo, l'unificazione delle responsabilità di programmazione e di finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale in capo alle Regioni.¹⁶

In tale quadro di ripartizione delle competenze fra i vari livelli di governo del territorio è posto il principio cardine della disciplina, la netta separazione fra le funzioni di programmazione e regolazione, riservate alle amministrazioni pubbliche, e quelle di gestione industriale, attribuite a liberi operatori selezionati tramite procedure ad evidenza pubblica, secondo il modello di concorrenza per il mercato.

Mentre le Regioni iniziano a prendere coscienza del nuovo ruolo e Comuni e Province cominciano a bandire le prime gare per l'affidamento del servizio di trasporto, il legislatore nazionale avvia la cosiddetta "riforma della riforma". Con il decreto legge 269/2003,

¹⁴ Un complesso di interventi della Comunità europea prevede che le competenti autorità degli Stati Membri eliminino una serie di obblighi non essenziali a garantire la prestazione del servizio, imposti ai soggetti operanti nell'ambito dei trasporti, nella consapevolezza che essi possano falsare il libero gioco della concorrenza, creando situazioni di disparità. Quando il mantenimento di tali obblighi si rende necessario per rispondere ad esigenze di carattere sociale è fatto obbligo agli Stati Membri di compensare gli oneri che ne derivano, definendo le relative modalità nei contratti di servizio. Regolamento del Consiglio n.1191/69 del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, il quale viene poi modificato dal Regolamento del Consiglio n.1893/91 del 20 giugno 1991.

¹⁵ Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", in G.U. 10/12/1997 n. 287. Decreto Legislativo 20 settembre 1999, n. 400, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale", in G.U. 4/11/1999 n.249. Legge 1° agosto 2002 n. 166, "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", in G.U. 3/08/2002, n. 181.

¹⁶ Art. 14.1 del d.lgs. 422/1997.



convertito in legge 326/2003 ricompaiono gli affidamenti diretti, sotto la veste di concessioni affidate a società miste con il socio privato scelto con gara e a società *in house providing*, mentre le procedure ad evidenza pubblica rappresentano solo più un'opzione. La possibilità per gli Enti locali di scegliere fra i tre moduli di gestione secondo il nuovo comma 5 dell'articolo 113 del Testo Unico degli Enti locali induce alcuni Comuni¹⁷ a ritenere facoltative le gare previste come obbligatorie dalle leggi regionali di recepimento del d.lgs. 422/1997 e della legge 166/2002, senza considerare il dettato dell'articolo 113, che legittima le discipline di settore ad introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi, prevedendo criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio".¹⁸

La legge delega in materia ambientale, intervenuta poco più di un anno dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina, fa chiarezza sul punto ed, escludendo il trasporto pubblico locale dall'ambito di applicazione del Testo Unico sugli Enti locali, impedisce in maniera netta il ricorso agli affidamenti diretti in questo settore.¹⁹

Con questa deroga, il decreto Burlando e le sue successive modificazioni riprendono a costituire l'unico punto di riferimento normativo in materia, con la reintroduzione dell'obbligo di gara.

Inoltre, occorre sottolineare che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, gli spazi per un intervento uniforme a livello nazionale vanno ora ricercati nel contesto di quelle materie definite "trasversali", prime fra tutte la disciplina della concorrenza,²⁰ imponendo all'azienda il raggiungimento della soglia del 35% nel rapporto tra ricavi e costi.²¹

La liberalizzazione mira ad abbattere i monopoli esistenti tramite l'entrata di più concorrenti, che permettano un abbattimento dei costi e quindi delle tariffe del servizio. Nel nostro paese la riforma ad oggi non è stata ancora del tutto attuata dal punto di vista sostanziale sia per continue proroghe e provvedimenti legislativi spesso contraddittori, sia per un atteggiamento a volte difensivo delle ex municipalizzate.

I servizi messi a gara sono stati perlopiù quelli relativi ai bacini extraurbani e solo in casi limitati a quelli urbani (tra cui, ad es. le linee di servizi aggiuntivi del Comune di Roma e in Piemonte i servizi della conurbazione) e l'obbligo di scorporo dell'infrastruttura dalla gestione del servizio, imposto dall'art. 35 non è stato, nella maggior parte dei casi, adempiuto.

Come si vede infatti dalla tabella 1, l'Italia, considerando il ritardo nel processo di liberalizzazione del mercato, mostra i costi chilometrici più alti e ricavi inferiori, rispetto ad altri stati in cui è stata introdotta la concorrenza nel mercato o almeno per il mercato

Se confrontiamo i ricavi tariffari di alcune delle maggiori città metropolitane europee vediamo come essi in alcuni casi giungano anche al 50% (fig.1).

Delle 1238 aziende operanti in Italia l'87% è privata, il 13% è di proprietà pubblica (enti locali) ad erogare il 68% della produzione chilometrica nazionale. Non solo: le prime 5 aziende coprono il 27% del mercato. I ricavi da traffico in Italia coprono solo il 28% (tab.1, fig.2) dei costi operativi contro il 39% in Francia, il 60% in Germania, l'81% del Regno Unito e la media europea del 58%. Il divario deriva sia dalla scarsa capacità di generare ricavi da

¹⁷ Si tratta di Comuni soprattutto di medie-piccole dimensioni, privi delle necessarie capacità manageriali per gestire gare così delicate. Emblematico è il caso della gara, dapprima bandita e poi ritirata dal Comune di Bari che, a seguito dell'ennesimo ritocco normativo ha subito optato per l'affidamento diretto della gestione del servizio pubblico locale.

¹⁸ Art. 113, co. 5 bis, introdotto dall'art. 4, co. 234 della legge 24 dicembre 2003, n. 350. V. Par. 3.3 del Cap. II

¹⁹ L'articolo 1, comma 48 della legge 15 dicembre 2004, n. 308 di delega in materia ambientale ha infatti introdotto un comma 1 bis all'art.113 ai sensi del quale: *le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale che resta disciplinato dal d.lgs. 19 novembre 1997, n.442, e successive modificazioni.*

²⁰ Nell'ambito dei trasporti la sola area in cui la competenza del legislatore statale è conservata è quella delle grandi reti di trasporto e di navigazione, compreso il trasporto interregionale su gomma, la quale rientra tra le materie di legislazione concorrente dell'art.117.3 Cost, in cui allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre la disciplina di dettaglio spetta alle leggi regionali. S. Varone, *op. cit.*, pag. 287. G. Fornengo, C. Bargerò, *op. cit.*, pag. 29.

²¹ Art. 19.5 del d.lgs. 422/1997



traffico (1 euro per km contro 2,2 in Germania e 1,5 in Gb), sia dai maggiori costi operativi (3,6 euro per km come in Germania, contro 1,9 del Regno Unito. termini di produttività il sistema italiano sconta un deficit del 20% rispetto alle best practice europee (17.972 km percorsi/addetto e la velocità commerciale è inferiore del 10-15% rispetto agli altri Paesi. Inoltre i conti risultano strutturalmente in rosso (ebit negativo pari a 2,3%) (Bain& Co 2008).

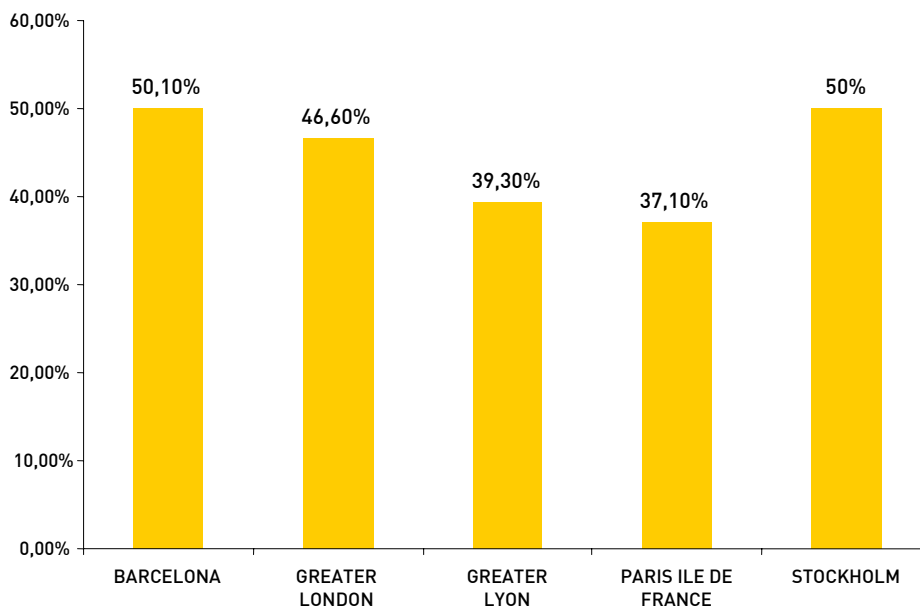
tab.1 - Raffronto di alcune grandezze inerenti al TPL

FONTE Isfort 2006

VOCI PAESI	I	UK	D	F	S	N	B	MEDIA ESCLUSA ITALIA
Contributi/km	2,2	0,6	1,5	1,9	0,9	1,5	2	1,4
Ricavi da traffico/km	1,08	1,49	2,39	1,14	1,07	0,98	1	1,34
Costi operativi/km	3,5	1,8	4	2,9	1,9	2,4	3	2,7
Ricavi /costi	30,7	84,2	60,5	39,2	55,4	40	33,1	52,1
Tariffa media	0,84	1,53	1,89	1,26	1,95	1,6	1,4	1,6
Biglietto orario	0,8	1,13	0,97	1,32	1,76	1,44	1,33	1,33
Abbonamenti mensili	30	41,33	51,19	45,8	44,02	47,2	32,54	43,68
Costo manodopera/km	2,3	0,8	2,1	1,6	1,1	1,7	2	1,6
Produttività media (veicoli/km) per addetto	17.060	20.592	17.761	20.506	23.423	18.275	10.018	19.763

fig.1 - Percentuale di copertura tariffaria nelle principali aree metropolitane europee

FONTE Emta 2007

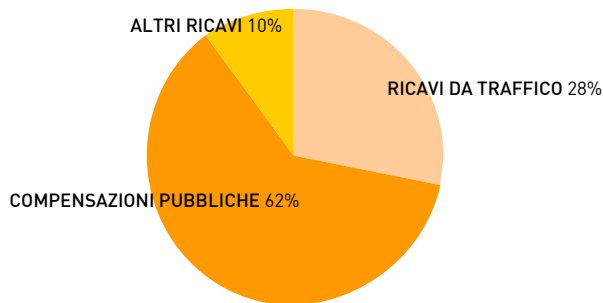




Il fatturato delle aziende italiane dipende quindi molto dalle compensazioni pubbliche (62%), anche se nei limiti fissati dal decreto Burlando, (fig.2) rispetto a quanto avviene nel resto d'Europa.

fig.2 - Fatturato per tipologia di ricavi aziende di TPL italiane

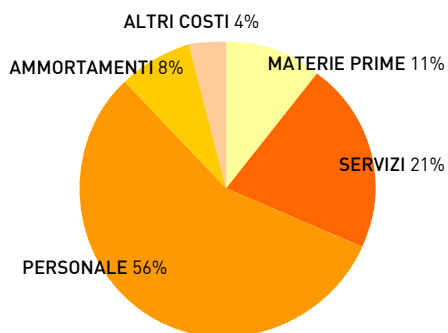
FONTE Isfort-Asstra 2006



Partendo dai dati di un'indagine Isfort-Asstra su un campione di aziende di TPL, risulta che, per quanto concerne i costi, preponderante è il peso del personale, essendo il trasporto pubblico locale un settore labour intensive. Il costo del personale è suddiviso in costo degli autisti, costo degli addetti alla manutenzione e costo dello staff amministrativo. Il costo delle materie prime, che incide circa per l'11%, si ripartisce tra acquisto di carburante e di energia ed è molto sensibile alle fluttuazioni del prezzo del petrolio (fig.3).

fig.3 - Costi nelle aziende di TPL italiane

FONTE Isfort-Asstra 2006



La dinamica dei ricavi è governata/regolata da parte dei soggetti pubblici che definiscono i limiti tariffari e il quantum di risorse da assegnare al settore affinché persegua le sue "strutturali" finalità sociali, l'evoluzione dei costi sconta il fatto che il settore sia labour intensive ed il costo delle materie prime dipenda da mercati caratterizzati da forti connotati internazionali e da significative volatilità dei livelli dei prezzi, in particolare quello del petrolio. Inoltre gran parte dei costi sono indipendenti da politiche gestionali maggiori fattori della produzione connessi più da vicino con le dinamiche produttive del settore TPL si evolvono a velocità alle dinamiche inflazionistiche.

Un altro fattore caratterizzante il TPL italiano, conseguenza della mancata apertura del mercato, è il nanismo degli operatori italiani rispetto a quelli stranieri (specialmente inglesi e francesi) (fig.4,5). I maggiori players europei, oltre ad avere dimensioni maggiori e situazioni economico-strutturali migliori rispetto alle imprese italiane (l'ebit varia dal 5 al 7%), hanno mostrato una capacità di espansione nei mercati comunitari ed anche extra-comunitari, entrandovi direttamente con delle proprie filiali estere o stringendo alleanze e/o fusioni con le aziende locali.



fig.4 - Fatturato dei maggiori players europei di trasporto pubblico

FONTE elaborazione Ires su dati di bilancio

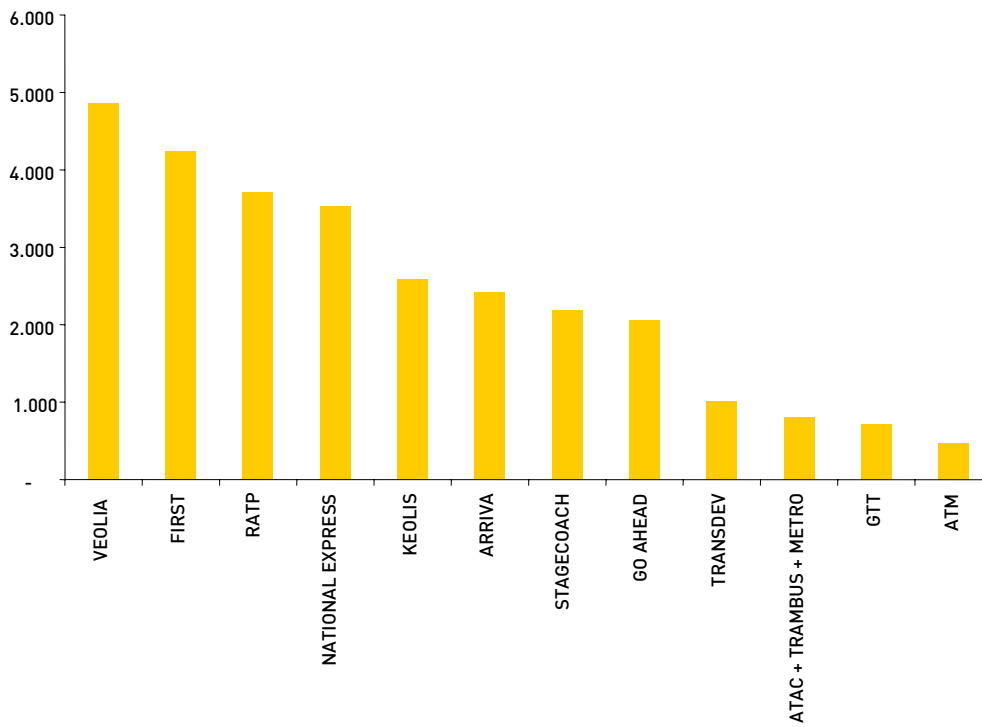
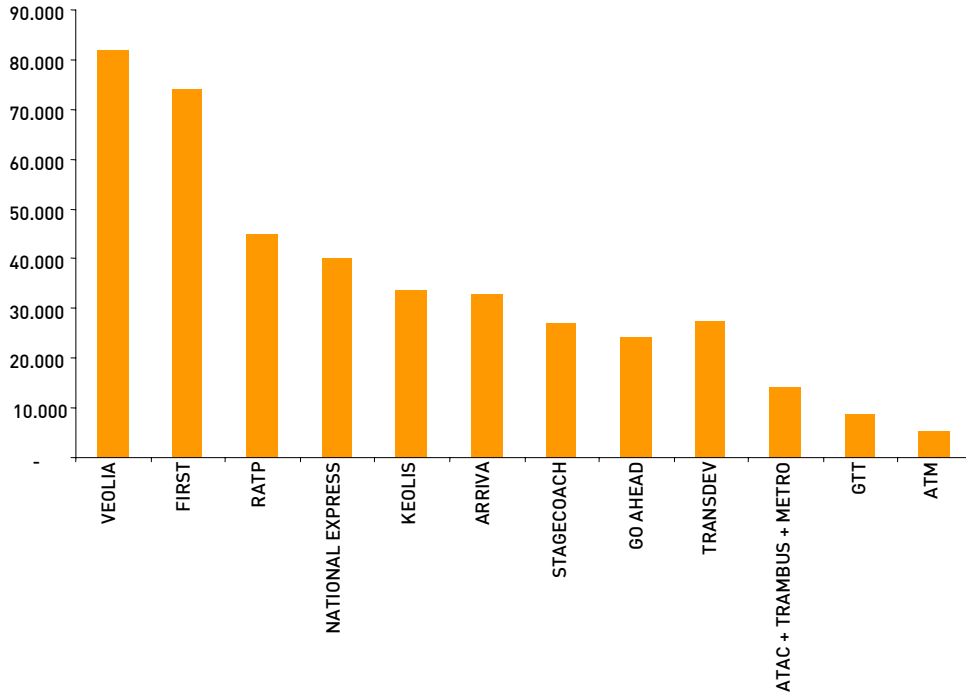


fig.5 - Dipendenti dei maggiori players europei

FONTE elaborazione Ires su dati di bilancio





Quali strategie per le imprese pubbliche di trasporto?

La liberalizzazione dei mercati, che dovrebbe derivare dall'obbligo di gare, le situazioni dei deficit strutturale, la dinamica dei costi delle imprese di trasporto pubblico locale impongono agli Enti locali/azionisti, oltre che ad un'attenta gestione e riorganizzazione interna delle aziende, un ripensamento sulle strategie da mettere in atto.

La letteratura economica, una serie di analisi empiriche ed il confronto con le realtà di alcuni paesi stranieri consigliano di muoversi verso alcune direzioni, ossia accordi orizzontali e/o verticali tra aziende (le ATI), la fusione tra aziende, la cessione di una quota societaria ad operatori privati, l'integrazione tra ferro e gomma.

La costituzione di ATI è stata di solito funzionale alla partecipazione alle gare, soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni ed ha consentito rafforzamenti delle posizioni competitive delle imprese mandatarie di maggiori dimensioni, raramente si è tradotta in forme giuridiche più stabili (consorzi) (Fornengo, Bargerò 2005).

Per quanto concerne le fusioni, Baumol, Bailey Friedlander (1982) sostengono che si possono ottenere economie di scopo dall'utilizzo congiunto degli input, che nel trasporto pubblico locale sono lavoro, capitale e energia. Tali economie sono più facile da raggiungere dalle imprese di trasporto che combinano diverse modalità (ferro, gomma). Alcune sinergie, poi, si possono ottenere nella pubblicità, nella programmazione e nella bigliettazione (Farsi, Filippini, Fetz 2007); inoltre nella produzione congiunta sono ravvisabili economie di scala agli impianti ed al materiale rotabile, essendo in proporzione la quantità di scorte necessaria a far fronte ad esigenze imprevedute (economie di scorte o *economies of massed reserves or resources*) e la capacità produttiva di riserva. Il raggiungimento di economie di scala e di scopo è condizionato tuttavia al fatto che non vi sia separazione della proprietà delle reti dalla gestione del servizio, a differenza di quanto prescrive l'art.35 della Finanziaria 2002. Ricerche empiriche sottolineano la presenza di economie di gamma connesse alla gestione integrata urbana ed extraurbana e dall'integrazione ferro-gomma.

Odeck (2008) mostra come nel caso norvegese (concorrenza per il mercato) la fusione tra aziende di trasporto pubblico locale abbia prodotto recuperi di efficienza connessi ad economie di scala e di scopo ed accresciuto la loro quota e potere di mercato.

Una parte della letteratura economica sottolinea tuttavia come le economie di scala nei trasporti siano limitate ad un certo tetto dimensionale (Ponti 2000, Bain&Co. 2008).

Per quanto concerne l'assetto proprietario una recente letteratura sottolinea come, in presenza di un'adeguata apertura del mercato e nel contempo di una sua regolazione, le aziende di trasporto private (Fornengo, Ottoz 2006) e a proprietà mista (Roy, Yvrande-Billon 2007) siano più efficienti di quelle a totale controllo pubblico.

La fusione tra aziende pubbliche permette di sfruttare economie di scala e di scopo, congiunte a talune attività comuni, alla ricerca e all'innovazione tecnologica, talvolta anche all'integrazione delle reti e permette alle aziende di attuare in vista della messa gara dei bacini di trasporto urbano strategie sia difensive nei confronti ad es. di altri competitors europei, che predatorie su altri bacini urbani ed extraurbani e anche relativamente al trasporto ferroviario regionale. Alcuni problemi possono sorgere tra Enti locali proprietari nella governance della nuova azienda

La cessione tramite gara di quote societarie a privati (come previsto dall'art.113 Tuel), oltre ad essere una spinta ad una gestione più efficiente, perché meno soggetta a logiche politiche e non di mercato, consente all'Ente locale azionista di "fare cassa" e di non dovere bandire una gara per l'assegnazione del bacino di trasporto. In Italia tale soluzione è stata adottata dal Comune di Genova, dalla Provincia di Belluno, che rispettivamente ha ceduto il 49% delle azioni di AMT e il 39,5 % di quelle di Dolomitibus. Trieste Trasporti è partecipata per il 39,9% da Arriva, così pure come Saf Udine, per il 60%.



Un focus su GTT /ATM

GTT, l'azienda di trasporto pubblico locale, nata dalla fusione di ATM (la ex municipalizzata di trasporto pubblico locale) e da Satti (la s.p.a. di proprietà regionale e comunale che gestiva il trasporto extraurbano e titolare della concessione governativa di un tratto ferroviario), s.p.a. di totale proprietà del Comune di Torino, si occupa prevalentemente di trasporto pubblico locale e di altre attività ad esso connesse, quali i parcheggi). Oggi è il terzo operatore del settore in Italia, avendo intrapreso da tempo strategie di accordi verticali e di fusione con alcune public utilities di trasporto piemontese e di accordi orizzontali con imprese private operanti nel settore attraverso la costituzione di ATI (associazioni temporanee di impresa).

tab.2 - Ripartizione delle vetture/km di GTT nei bacini piemontesi

FONTE Osservatorio regionale TPL 2006

	% DELLE VETTURE-KM GTT NEL BACINO	INCIDENZA % DEL BACINO NELLA PRODUZIONE DI GTT
Bacino al Casale	15,1%	0,7%
bacino di Asti	8,6%	0,7%
Bacino di Cuneo	11,7%	2,0%
Bacino To 1 Torino	32,3%	7,4%
Bacino To 2 Pinerolo	14,8%	1,8%
Bacino To 3 Ivrea	40,1%	1,9%
AMM	95,1%	82,1%

I dati mostrano come l'impresa di TPL dominante in Piemonte sia presente in 6 bacini diversi: uno rappresentante la sua attività principale, (fornitura di servizio urbano nell'area metropolitana) raccoglie l'82,1% delle vetture km fornite, mentre la partecipazione alle altre ATI incide debolmente sulla fornitura totale dell'azienda, ma implica il raggiungimento di una posizione dominante in almeno tre gruppi, dove copre una parte rilevante dell'offerta del gruppo stesso. Ad esempio nel bacino di Ivrea, GTT fornisce il 40,1% delle vetture Km. che equivalgono però all'1,9% della sua produzione totale. Il 3,4% delle vetture km di GTT rimanente si riferisce a trasporto urbano comunale.

GTT inoltre gestisce anche alcune tratte ferroviarie, ossia 2 linee in concessione per 82 km (Torino-Ceres, Canavesana) con circa 1, 2milioni di treni/km l'anno, 1 linea gestita per conto di Trenitalia per 24 km.

Se raffrontiamo alcuni dati strutturali di ATM e GTT, l'azienda torinese risulta ovviamente sottodimensionata rispetto a quella milanese: tuttavia presenta un numero di linee maggiore, legate al fatto, come si vede in tabella 2, 3, 4 e 5 che l'offerta di GTT è molto più diversificata nelle varie modalità di trasporto e tra urbano ed extraurbano.

tab.3 - Dati strutturali

FONTE Civicum 2007

	ATM	GTT
Numero di linee	119	188
Lunghezza della rete	1.370	4.569
Vetture/km	142.695.000	74.447.000
Posti/km	22.674.209.000	9.469.000
Numero veicoli operativi	2.938	1.739
Età parco veicoli	n.d	8,7



tab.4 - Offerta del servizio

FONTE Civicum 2007

	ATM	GTT
Totale	142.695.000	7.447.000
Urbano	107.019.000	60.659.000
Interurbano	35.676.000	13.778.000
Totale superficie	85.089.000	7.447.000
Gomma	n.d	62.119.000
Ferro	n.d	7.790.000
Metropolitana	57.606.000	4.538.000

Nell'ultimo quadriennio in GTT rispetto ad ATM è stato ingente il livello di investimenti (legato soprattutto ai lavori della metropolitana) sul totale delle immobilizzazioni (**tab. 5**).

tab.5 - Investimenti 2003/2006

FONTE Civicum 2007

	INVESTIMENTI 2003/2006 IN % DELLE IMMOBILIZZAZIONI LORDE A FINE 2006
ATM	22,3
GTT	63,3

Guardando ai dati economico-finanziari (**fig.6,7**), risulta che i ricavi tariffari e da altre attività sul fatturato siano in percentuale più elevati in ATM (53% rispetto al 42%)

fig.6 - Fatturato (2006) per tipologia di ricavi ATM

FONTE Civicum 2007

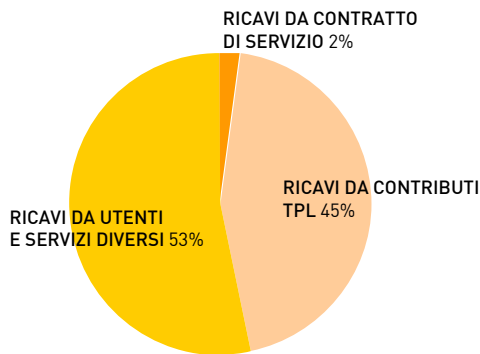
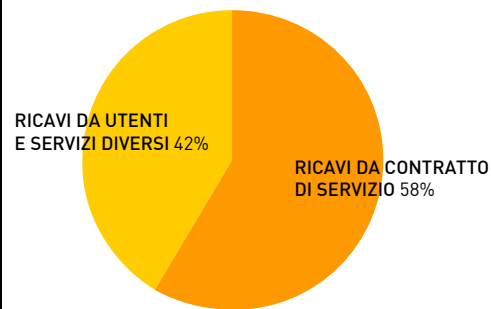


fig.7 - Fatturato(2006) per tipologia di ricavi GTT

FONTE Civicum 2007





Guardando ai costi per entrambe molto elevato è il peso del costo del lavoro, per GTT in particolare, qualloè anche quello degli ammortamenti, considerato l'elevato tasso di investimenti effettuato nell'ultimo periodo (fig.8,9)

fig.8 - Incidenza dei costi(2006) per tipologia ATM

FONTE Civicum 2007 e bilanci aziendali

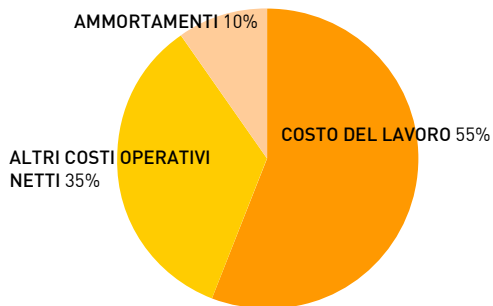
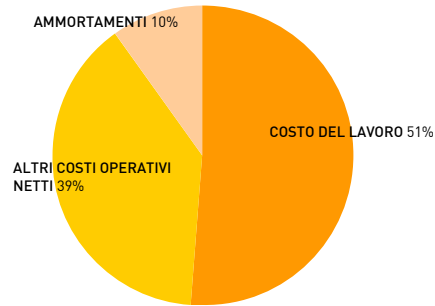


fig.9 - Incidenza dei costi per tipologia GTT



Passiamo ora all'analisi degli indicatori finanziari. Tale classe di indicatori serve a valutare la struttura e la situazione finanziaria dell'azienda, per capire quali sono i rischi collegati alle sue modalità di finanziamento e di impiego dei capitali ricevuti. ATM ha un livello di liquidità e di disponibilità più elevate, così come un miglior indice di copertura finanziaria delle immobilizzazioni e un più basso tasso di indebitamento a breve. ATM detiene partecipazioni in titoli per quasi 400 milioni di azioni che permettono alla società di rimanere in attivo. Il coefficiente di indebitamento è superiore per GTT, che risulta anche avere un costo del denaro a prestito particolarmente elevato. Da una lettura complessiva che la situazione finanziaria di ATM sia migliore rispetto a quella GTT che, tuttavia, presenta un buon indice patrimoniale di copertura delle immobilizzazioni, a dimostrazione di un'azienda con solidi assets.

tab. 6 - Indici finanziari

FONTE Elaborazione Ires su dati di bilancio Aida

	ATM	GTT
Indice di liquidità	2,48	1,14
Indice di disponibilità	2,74	1,18
Indice di indebitam. a breve	0,75	1
Indice di indebitam. a lungo	0,25	0
Indice di copertura delle immobilizzazioni (patrimoniale)	1,16	1,56
Grado di ammortamento		2,48
Leverage	1,94	4,85
Indice di copertura delle immobilizzazioni (finanziario)	0,92	0,55
Debiti v/banche su fatt.(%)	16,45	
Costo denaro a prestito (%)	1,58	4,27
Grado di copertura degli interessi passivi	31,4	3,69
Oneri finanz. su fatt. (%)	0,26	4,29
Indice di indep. finanz.(%)	51,5	20,62
Grado di indep. da terzi	2,77	0,39
Posizione Finanziaria Netta	109.853.184	370.016.355
Debt/Equity ratio	0,12	1,59
Debt/Ebitda ratio	2,02	6,34



Al contrario gli indicatori di redditività – che permettono di osservare la capacità di un'impresa di produrre reddito e di generare risorse e di analizzarne l'affidabilità –, seppure di gran lunga inferiori a quelle delle utilities di altri settori, per le caratteristiche proprie del TPL – indicano in GTT un'azienda relativamente più solida: l'Ebitda è decisamente maggiore (ATM presenta addirittura un Ebit negativo di -0.8); il ROI, indica, sempre compatibilmente al settore di riferimento, una buona redditività sul capitale investito, mentre nell'azienda milanese è addirittura negativo, così come anche il ROA (reddito netto su capitale investito globale). Il ROS, ossia il Risultato Operativo sui ricavi di vendita, e Ebitda/Vendite mostrano valori particolarmente elevati nel 2006, forse anche per la concomitanza con le Olimpiadi. Il ROE, cioè la redditività del capitale di rischio presenta invece valori leggermente più elevati nel caso milanese.

tab.7 - Indici di redditività

FONTE Elaborazione Ires su dati di bilancio Aida

	ATM	GTT
Ebitda	58.036.725	68.606.054
Ebitda/Vendite	8,15	15,84
Return on Asset (ROA %)	-0,37	1,75
Return on Investment (ROI,%)	-0,63	3,27
Return on Sales (ROS,%)	-1,01	5,35
Return on Equity (ROE,%)	0,32	0,13

Dalla sommaria e ancora approssimativa analisi di alcuni dati delle due aziende di trasporto risultano due realtà abbastanza variegata.

Dal punto di vista dell'offerta di servizi, ATM ha una rete di metropolitana più estesa, ma eroga il servizio solo in ambito urbano e suburbano; GTT, oltre al servizio dell'area metropolitana torinese e ad una linea di metropolitana, gestisce anche il trasporto extraurbano in 6 bacini piemontesi e 2 tratte ferroviarie. Entrambe, inoltre, nel trasporto urbano presentano una rete tranviaria (20 linee a Milano, 8 a Torino). Dal punto di vista dimensionale l'azienda milanese supera quella torinese sia in termini di fatturato (297 milioni di euro circa contro 139 milioni di euro e 8566 addetti rispetto a 5492).

ATM mostra una situazione finanziaria molto più solida rispetto GTT, che, tuttavia, presenta risultati meno critici per quanto riguarda la posizione finanziaria netta.

Dal punto di vista della redditività economica, invece, l'azienda torinese mostra, nel complesso, risultati più efficienti in confronto a quella milanese.

Bibliografia

- Agenzia per i Servizi Pubblici locali del Comune di Torino (2007), *Analisi economico finanziaria dei bilanci*
- Armstrong M., Sappitton D.E.M., (2006) *Regulation, competition and liberalisation* in «Journal of economic literature», vol. XLIV p.325-366
- Asstra, Isfort (2008), “ *Così è se vi pare*” *V Rapporto sulla mobilità urbana in Italia* Bailey E.E., Friedlander A.F. (1982), *Market structure and Multiproduct Industries* in «Journal of Economic Literature», 20, 1034-48
- Barney J.B. (1986), *Organisational culture Can it be a source of sustainable competitive advantage* in «Academy of management review», 11,791-800
- Barney J.B., Ouchi W.G.(a cura di)(1986), *Organisational economics*, San Francisco, Josey, Basse, 86



- Baumol W., Panzar J., Willig R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Hartcourt Brace Jovanovich New York
- Baumol W.(2001), *When is interfirm coordination beneficial? The case of innovation* in « International Journal of Industrial Organisation» vol.19, issue 5, p.727-739
- Bortolotti B., Pellizzola L., Scarpa C. (2007), *Le partecipazioni dei governi locali in Italia* (mimeo)
- Commissione Europea (2003), *Libro Verde sui servizi ad interesse generale*, maggio, Bruxelles
- Confservizi (2007), *Annuario associati*, Roma
- Confservizi- Nomisma,(2007), *Osservatorio economico-finanziario, La competitività delle imprese pubbliche locali, Rapporto 2007*, in collaborazione con UniCredit Banca d'Impresa, quaderni 2007
- Das E., Teng B.(2000), *A resource based theory of strategic alliances*, in «Journal of management» vol26 p-31-61, 2000
- Das E., Teng B. (2000), *Instability of strategic alliances as an internal tension perspectives* in «Organizational science» vol.11 p.77-101
- Elefanti M. (2006), *L'evoluzione delle imprese pubbliche locali*, Il Mulino, Bologna
- Farsi M., Fetz A., Filippini M. (2007), *Economics of Scale and Scope in Local Public Transportation*, in «Transport Economics and Policy», vol. 41 part 3
- Fondazione Civicum (2007), *Una governance per le società a controllo comunale*, Milano
- Fondazione Civicum (2007) *Le società controllate dai maggiori comuni italiani. Bilanci*, Milano
- Gitardoni A., Lorenzoni G. (2003), *Public utilities locali, Alleanze e aggregazioni*, Egea, Milano
- Fornengo G.,Bargero C. (2005), *Concorrenza e regolamentazione dei servizi pubblici locali*, Celid, Torino
- Fornengo G ., Ottoz E.(2006), *La riforma del trasporto pubblico locale: effetti sulla struttura e l'efficienza delle imprese pubbliche e private nel caso del Piemonte*, in «Economia Pubblica», pp. 139-166
- OECD (2001), *Economic studies. Special issue: regulatory reform*, Oecd, Paris
- Odeck J. (2008), *The effect of mergers on efficiency and productivity for public transport services*, in «Transportation Research», n.4
- Mariti P. (1980), *Sui rapporti tra imprese in un economia industriale moderna*, FrancoAngeli
- Petretto A. (2007), *Efficienza dei servizi pubblici locali ed efficienza del sistema economico: una nota propedeutica alla ricerca empirica*, Società italiana di economia pubblica Working, paper n.592, june
- Pfeffer J., Salancik G. (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*
- Polo M., Scarpa C. (2003), *Le imprese multiutility* in (a cura di Muraro G. Valbonesi P.), *I servizi idrici tra mercato e regole*
- Ponti M. (1997), *Le esternalità positive di consumo nei trasporti collettivi*, Economia e Politica industriale
- Ponti M. (2000), *I costi esterni del trasporto e le linee politiche che ne derivano*, Economia Pubblica
- Richardson G.B. (1972), *The organisation of industry*, in «Economic Journal»
- Roy W., Yvrande-Billon A. (2007), *Urban Public Trabsnport in France*, in «Transport Economics and Policy», vol.41, part 2
- Smiley R.H.(1982), *Accordi di collaborazione tra imprese in un'economia industriale moderna*, in «Economia e politica industriale», n.33, 1982
- Spadoni B.(2005), *L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*, Issifra-Cnr, www.issifra.cnr.it
- Steve T. (2007), *Corporate concentration in the EU energy sector*, www.psiru.org
- Waldman D.E, Jensen E.J. (2001), *Industrial organization theory and practice*, Addison-Wesley, Boston
- Williamson O. (1990), *A comparison of alternative approaches to economic organisation* in «Journal of Institutional and Theoretical Economics» 146(1) p.61-71; (1991) *Economic institutions, spontaneous and intentional governance* in «Journal of law, economics and organisations» 7 p.159-187; (1991) *Comparative economic organisations. The analysis of discrete structural alternatives* in «Administrative Quarterly Review»
- www.lsole24ore.com