

SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'

(Francesco Silva)

I)

I mercati dei servizi di pubblica utilità (elettricità, gas, telecomunicazioni, trasporti locali, acqua, rifiuti, poste, etc.) **hanno alcune caratteristiche comuni:**

1) presuppongono il più delle volte un'infrastruttura (rete) come veicolo del servizio

2) sono mercati strutturalmente regolati per la presenza di reti condivise , e per esigenze di tutela dei cittadini (servizio universale, natura del servizio come bene pubblico, sicurezza e qualità del servizio, etc.)

3) il loro sviluppo (caratteristiche tecnologiche, quantità e qualità del servizio, etc.) é funzione dell'azione del soggetto pubblico, che é regolatore e interfaccia rispetto alla domanda. Interessa soprattutto i comuni delle città di medie e grandi dimensioni

4) si sono quasi tutti spostati da una traiettoria tecnologica matura ad una in rapida evoluzione

5) in Italia la loro offerta dipende da un sistema di imprese di piccole e medie dimensioni, presenti sui mercati locali, ma assenti da quelli internazionali, quindi raramente collocate sulla frontiera tecnologica.

II)

I problemi prioritari che oggi li riguardano sono:

1) Adeguare la rete (veicolo del servizio) alle nuove esigenze tecnologie e della domanda. Questa necessità riguarda in primo luogo i trasporti e le telecomunicazioni, di cui qui non si parlerà, ma anche le così dette "reti urbane intelligenti".

2) Prima di pensare ad operazioni di internazionalizzazione delle società, opportune in prospettiva, ma al momento premature, é opportuno procedere ad **accorpamenti** in imprese che operano quanto meno sul mercato regionale. L' obiettivo - ridurre i costi e migliorare la qualità e la diffusione dei servizi - é già stato individuato dai policy maker, e alcune imprese di maggiori dimensioni cominciano già a muoversi in questa direzione. Questo processo trova però resistenze i suoi effetti sull'occupazione e sul controllo politico, resistenze che potrebbero ridurre i potenziali benefici delle operazioni stesse. Per stimolare l'implementazione di questa strategia sarebbe opportuno introdurre facilitazioni fiscali che riducano i costi di accorpamento o, in alternativa, disincentivare i comuni che controllano le imprese a perseguire nell'attuale politica fortemente localistica.

3) Definizione da parte dei soggetti pubblici - comuni, regioni governo centrale - di **linee di sviluppo della domanda e di regole** che consentano alle società di ridurre i rischi dei progetti d'investimento di lungo periodo, richiesti per molti di questi servizi. Questo é un punto critico perché a tutti i livelli, soprattutto locale, le amministrazioni si sono dimostrate fino ad oggi generalmente inadeguate nel definire sia un'appropriata politica regolatoria sia

piani dei servizi desiderabili. Pertanto potrebbero essere molto utili linee guida generali individuate dal governo centrale, applicabili a livello locale

4) Il problema della **governance** delle società di servizio pubblico locale é cruciale, soprattutto per quelle quotate. Il più delle volte la partecipazione pubblica le sottopone a condizionamenti e vincoli che non consentono loro di muoversi efficientemente sul mercato e di svilupparsi. Le municipalizzate sono spesso viste dalle autorità locale come "mucche da dividendo" o come punti di potere. La funzione propria del soggetto pubblico interessato al servizio non é quella di ottenere dividendi o posizioni in consigli di amministrazione, ma di definire piani di servizio e regole che consentano a un sistema fatto di imprese private di offrire il meglio, in termini di qualità e prezzo. A tal fine il controllo municipale delle società é del tutto inutile, se non dannoso.

5) Molte imprese municipalizzate di servizio pubblico **non dispongono dei mezzi finanziari per attivare una politica di sviluppo**- né riescono a raccogliervi sui mercati finanziari. La ragione sta nel vincolo proprietario ad aumenti di capitale e in situazioni di eccessivo indebitamento. Questo fatto comporta che, qualora esse decidessero di attivare politiche innovative , i conseguenti investimenti dovrebbero trovare il sostegno di nuovi soci, purché accettati dai soci pubblici. CDP é solitamente accettato come partner possibile ed auspicabile.

6) Il **settore elettrico** vive oggi una profonda crisi, dovuta alla caduta della domanda e alla presenza incentivata dei fornitori di energia rinnovabile. Se é vero che la crisi può e deve essere affrontata soprattutto a livello nazionale, é anche vero che le società di servizio locale possono svolgere un ruolo importante sia nello sviluppo dell'offerta di energia solare - alla luce del forte progresso tecnologico in atto - in sostituzione di quella termoelettrica (questo é quanto hanno fatto alcune municipalizzate in Germania), sia nella promozione di risparmio energetico e di una domanda di servizi compatibili ambientalmente. Su questo punto vedi il documento di Confindustria " Smart Energy Project".

7) Il **settore rifiuti** nasce dalla domanda di trasformazione ed eliminazione di diseconomie esterne urbane ed industriali (i rifiuti appunto), e pertanto é fortemente regolato. Ha subito negli ultimi anni una rapidissima evoluzione tecnologica oltre che culturale. Ad esempio, una tecnologia che anni or sono era ancora considerato molto all'avanguardia, la termovalorizzazione, oggi é in parte superata. Oggi il problema é non solo quello di trovare la tecnologia più efficiente ed eco-compatibile, ma di ridurre le quantità di rifiuti all'origine o da eliminare, o comunque di bruciare o buttare quanto meno possibile. Nuove tecnologie meno capital-intensive consentono di raggiungere questi obiettivi. Il sistema rifiuti in Italia é complessivamente arretrato sullo standard europeo, ma affianca situazioni buone o ottime in alcune regioni settentrionali ad altre pessime nel Centro e Mezzogiorno. In quest'area vi é molto da fare, ed é necessaria una regia nazionale, pur tenendo conto che la gestione dei rifiuti é di competenza regionale.

8) Il **settore acqua** presenta oggi una forte esigenza di investimenti volti migliorare l'efficienza della distribuzione (rete). Pone problemi di governance - alla luce del Referendum del 2011 - e di risorse.

9) Il settore **servizi per la città** comprende numerosi segmenti: riscaldamento e risparmio energetico, illuminazione, reti di comunicazione, etc.

Questo é l'ambito in cui lo spazio per nuove attività legate a nuovi servizi é più ampio, e nel quale sembrerebbe opportuno che le imprese di servizio locale, nate in un contesto economico, tecnologico e culturale diverso, generassero o si appoggiassero a nuove società di servizio, di natura privata. Di quest'area tratteremo diffusamente più sotto.

III) Indichiamo qui di seguito alcune aree prioritarie d' investimento ricordando che: **a)** questi interventi comportano comunque l'azione combinata delle imprese di servizio locale, dei comuni in qualità di regolatori e di intermediari della domanda e spesso di soci di controllo delle società in questione, e di soggetti terzi di natura quasi pubblica (CDP) e privata, anche in posizione di finanziatori; **b)** questi interventi richiedono quasi sempre azione di coesione e coordinamento a livello nazionale.

A) Vi é un urgente bisogno di investimenti nell'**area rifiuti** in Italia Settentrionale (Liguria), Centrale (Lazio) e Meridionale (Campania, Puglie, Calabria, Sicilia e Sardegna). Questi possono essere costituiti da termovalorizzatori, soprattutto se abbinati a sistemi di teleriscaldamento e raffreddamento. Nelle aree in cui il sistema di energia da termovalorizzazione é già sviluppato, vi é lo spazio per l'introduzione progressiva di tecnologie alternative: trasformazione di rifiuti in combustibili ecologicamente compatibili, etc. Per quanto riguarda lo smaltimento legale dei rifiuti industriali, mercato in cui operano attualmente non molte imprese di dimensione minima d'efficienza, sono necessari investimenti da parte di queste o di nuove imprese entranti. In tutta l'attività di smaltimento e trasformazione rifiuti é comunque indispensabile l'intervento pubblico regionale attraverso politiche di regolazione che rendano ragionevolmente convenienti detti investimenti.

B) Efficienza energetica. Il D.L. 4/luglio/2014 n. 102 fa propria la Direttiva europea 2012/27/UE sull'Efficienza energetica. In quest'ambito legislativo vi é spazio per due tipi d'intervento.

Il primo riguarda il **riscaldamento/ condizionamento**. Al riguardo é necessaria una seria riflessione sull' alternativa tra due tecnologie non necessariamente in conflitto, ma complementari. Da un lato vi é il teleriscaldamento, consono soprattutto a grandi agglomerati urbani, il quale richiede ingenti investimenti irrecuperabili per la costituzione di una rete, il cui periodo di recupero é almeno ventennale e il cui costo dipende da molti fattori - disponibilità o meno di calore da impianti termoelettrici o da termovalorizzatori, costo della rete da costituire e regolazione relativa, regole di accesso alla rete, regole concorrenziali. Dall'altro vi é l'energia geotermica, che richiede investimenti più diffusi e di minore peso, più compatibile con aree urbane minori e investimenti diffusi. Manca una seria valutazione tecnica ed economica da parte del soggetto pubblico - interessato ad abbattere l'inquinamento - delle opportunità e costi relativi di queste due tecnologie.

Un aspetto molto importante dell'efficienza energetica é l'**edilizia urbana**. In quest'ambito il nostro paese é assolutamente arretrato. Mentre la progettazione di nuove abitazioni ad alta efficienza può essere solo il frutto della combinazione di un'industria edilizia più avanzata e di un intelligente intervento pubblico, la messa in efficienza del patrimonio edilizio esistente

potrebbe diventare una priorità di servizio di molte aziende municipalizzate. Anche in questo caso un ruolo indispensabile é giocabile dalle amministrazioni locali, che dovrebbero essere più attente a questi progetti che non al gioco (monopoli) del controllo delle loro società partecipate.

C) Vi sono infine tutti gli interventi che vanno sotto la rubrica **smart city**, che pure sono oggetto di grande attenzione da parte delle politiche europee. Di essi si parla più diffusamente in altra sede in questo Convegno. Tuttavia in generale possiamo dire che nelle politiche pubbliche italiane per il territorio é mancata quasi completamente l'attenzione alle città, mai comprese come il centro dello sviluppo nazionale contemporaneo. Questa "distrazione" é, a nostro avviso, una delle mancanze più clamorose della politica economica nazionale. Pensando all'attualità ci riferiamo ad esempio all'efficienza logistica dei trasporti urbani e alla loro compatibilità ambientale, all'illuminazione urbana, alle reti telematiche. Questi sono tutti ambiti in cui sarebbe importantissimo il ruolo che possono giocare le municipalizzate. Così come molte di esse nacquero e si svilupparono più di un centinaio di anni or sono per la diffusione della nuova rete dello sviluppo - quella elettrica - e per l'attivazione della concorrenza in quel settore, oggi sarebbe opportuno che esse uscissero progressivamente da attività mature che reggono su posizioni di rendita e su interventi ad alta intensità di capitale, per entrare in nuovi ambiti di servizio urbano, come quelli a cui si é appena accennato. Qui si richiede un vero salto culturale al management di queste società.