



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.22/2003

Ottobre 2003

Il ruolo e le prospettive delle Società Patrimoniali locali

di Roberto Fazioli, Paola Matino e Lorenzo Petretto

Ottobre 2003

Il ruolo e le prospettive delle Società Patrimoniali locali

di Roberto Fazioli, Paola Matino e Lorenzo Petretto

Lo sviluppo di processi di liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici locali a rete non può prescindere dalla deverticalizzazione della filiera produttiva. Tale deverticalizzazione avviene anche mediante processi di “enucleazione” dei cespiti infrastrutturali, che diventano common carrier, rispetto alla gestione-erogazione dei servizi.

L’obbligo di scorporo di reti impianti e altre dotazioni, ribadito dall’art 35 della legge finanziaria per il 2002 e confermato dalle successive modifiche normative, è il principio da cui deriva la legittimità delle cosiddette Società Patrimoniali, società pubbliche locali finalizzate all’esercizio della proprietà sui cespiti degli enti locali.

Nelle pagine che seguono si tratterà in maniera più dettagliata il tema della costituzione e dell’operatività delle Società Patrimoniali Pubbliche, in particolare definendone:

- *Legittimità;*
- *Ruolo e caratteristiche;*
- *Strategie e modelli di costituzione;*
- *Prospettive di sviluppo mediante l’applicazione di strumenti di finanza innovativa.*

1. Introduzione

La crescente attenzione sul tema della costituzione di società pubbliche locali finalizzate all'esercizio della proprietà sui cespiti degli enti locali induce una articolata riflessione sui presupposti logici, economici e giuridici. E' quanto mai evidente la ratio della cosiddetta società patrimoniale nello sviluppo di processi di liberalizzazione di servizi pubblici locali a rete, in quanto essi richiedono la deverticalizzazione della filiera produttiva con l'enucleazione degli input strutturalmente monopolistici in contesti tali da renderli common carrier. Non per caso, infatti, la legittimità delle cosiddette patrimoniali pubbliche locali si fa derivare dalla societizzazione di reti, impianti e altre dotazioni funzionali all'erogazione di servizi la cui offerta si vuole liberalizzare.

Il quadro normativo generante tali scelte riorganizzative ha conosciuto una forte fibrillazione: dal recepimento di direttive comunitarie in tema di apertura dei mercati nazionali, quali quello dell'industria del gas naturale (avvenuta col Decreto Letta), al cosiddetto disegno di legge Vigneri, dall'articolo 35 della Legge Finanziaria per il 2002 fino al recentissimo articolo 14 del Decreto Legge 30 settembre numero 269, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 229 del 2 ottobre 2003, che ha modificato gli articoli 113 e 113 bis del T.U. Enti Locali, ha portato ad una nuova, improvvisa e radicale riforma in materia di Servizi Pubblici Locali¹.

La materia dei servizi pubblici locali continua, pertanto, nel suo inesorabile processo di evoluzione che sembrava aver trovato arresto con l'approvazione dell'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002 volto a disciplinare quattro specifici aspetti di quella che *era* considerata l'"industria dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale"

Come naturale, accanto al continuo evolversi di tale riforma ed in particolare a seguito dell'approvazione dell'art. 35, si è sviluppato un articolato dibattito circa l'efficacia dei provvedimenti e delle indicazioni in esso contenuti, sia relativamente al combinato disposto delle normative di settore, sia rispetto alla sua interpretazione.

In realtà, già l'articolo 35, pur nel suo ambizioso obiettivo di prospettare una sorta di legge quadro sul poliedrico insieme dei servizi pubblici locali [d'ora innanzi SPL], si presentava sufficientemente razionale rispetto alle strategie "cardine" sulle quali sembrava essere stato costruito:

- 1) Introdurre elementi di concorrenza almeno nell'offerta di servizi pubblici locali "a vocazione industriale", l'introduzione dell'obbligo della gara;

¹ Come noto la proprietà e la gestione dei servizi pubblici locali è disciplinata dall'art. 113 e ss. del TUEL e dall'articolo 35 della legge 448/2001 e, ad oggi, anche dalle recenti modifiche introdotte dall'articolo 14 del D.L. 269/2003. In particolare quest'ultimo prevede modifiche più o meno sostanziali ai commi 1, 4, 5, 7, 13 e prevede l'aggiunta del comma 15-bis.

- 2) Mettere a punto strumenti di finanza pubblica locale di tipo “straordinario” per ristrutturare i bilanci degli Enti Locali, anche al fine di perseguire gli obiettivi contenuti nel noto Patto di Stabilità comunitario;
- 3) Effettuare lo scorporo tra la gestione dell'erogazione dei servizi e la proprietà delle infrastrutture, creando le condizioni per la nascita e lo sviluppo delle cosiddette Società Patrimoniali locali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovvero l'introduzione di elementi di concorrenza nell'offerta dei SPL a vocazione industriale, il citato articolo 14 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 prevede delle sostanziali modifiche. Entrando nel merito di tale articolo, infatti, il primo elemento da sottolineare riguarda la scomparsa della categoria dei servizi “di rilevanza industriale” e la sua sostituzione con quella di “rilevanza economica”, che appare significativamente correlata con quella comunitaria dei servizi di interesse economico.

Il cuore del provvedimento riguarda comunque le regole di affidamento di quei servizi caratterizzati da connotati di monopolio naturale storicamente evoluti in monopolio legale (di cui la cosiddetta “privativa” degli Enti Locali è la conseguenza istituzionale) e per i quali l'articolo 35 prevedeva l'obbligo di gara. Tale obbligo non derivava da una specifica e cogente normativa comunitaria, ma era sostanzialmente il frutto di un indirizzo di ordine generale contenuto nelle disposizioni comunitarie e di una scelta di policy già ampiamente dibattuta nel corso del lungo, quanto sterile, dibattito che portò al naufragio del famoso disegno di legge “Vigneri”, poi n°7042².

Il comma 5 del nuovo art 113 TUEL, nel rispetto delle discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione Europea, prevede che l'erogazione del servizio avvenga con conferimento della titolarità dello stesso secondo tre diverse modalità.

La prima modalità prevede il conferimento del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare ad evidenza pubblica (gara per il servizio); la seconda prevede il conferimento a società a capitale misto pubblico- privato nelle quali il socio privato venga scelto mediante gara (gara per il socio) ed infine è previsto il conferimento del servizio a società di capitale interamente pubblico (in house)³.

In pratica sono stati previsti tre differenti modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali, eliminando così, l'esclusività dell'obbligo di affidamento mediante gara previsto dall'articolo 35.

Il secondo importante aspetto evidenziato dall'art 35 riguarda la ristrutturazione dei bilanci pubblici anche mediante il ricorso a strumenti di tipo societario con forti impatti sulla

² Non è certo questo l'oggetto del presente contributo, ma, ad ogni modo, sul tema dell'obbligo di gara è già esposta l'opinione di chi scrive (Antonioli, Biagi, Fazioli, 2002).

³ Per maggiori dettagli in merito a quanto previsto dall'art. 14 del D.L 30 settembre 2003 in tema di affidamento del servizio si rimanda al paragrafo secondo del presente contributo.

finanza pubblica locale. Queste operazioni, rientranti nelle cosiddette “operazioni di finanza innovativa”, saranno oggetto di analisi più dettagliata nella parte finale del presente articolo. Per il momento basta rilevare che strumenti come il project financing e la cartolarizzazione sono particolarmente indicati nei casi di realizzazione di nuove infrastrutture o di recupero/manutenzione di opere pubbliche già preesistenti. Peraltro qualora ci si limitasse alla tematica delle dismissioni di assets pubblici, giova ricordare che l’art. 84 della L. 289/02, Legge Finanziaria 2003, autorizza gli Enti Locali a costituire società aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione di cespiti. Inoltre, l’attenzione del legislatore verso la gestione (amministrativa e tecnico manutentiva) dei cespiti è enfatizzata da indicazioni quali l’attribuzione ai comuni di significative agevolazioni fiscali per il trasferimento dei beni degli Enti Locali a società di capitali (art. 118 del D.lgs. 267/00).

Infine, il terzo aspetto, quello legato alla questione dei beni patrimoniali di proprietà degli Enti Locali (come sottolineato dall’art 113 comma 2 del D.lgs. 267/2000 che stabilisce che gli Enti Locali non possono cedere la proprietà di reti impianti e altre dotazioni destinati all’esercizio dei servizi pubblici locali), pone in rilievo che i motivi di fondo di tale disposto siano legati non solo alla ricerca dell’efficienza gestionale, ma anche alla necessità di una gestione efficace degli *asset* quali importanti elementi di policy locale.

Ciò che in questa sede specificamente interessa è la questione della necessaria “tutela” della pubblica accessibilità a reti, impianti e altre dotazioni, attraverso le quali i predetti servizi a vocazione industriale possono essere erogati alla collettività di riferimento, utilizzando adeguatamente i diritti e le attività connesse con la proprietà (pubblica) di quei cespiti.

Nella misura in cui si diffonde l’obbligo di gara per l’erogazione di quei servizi, ovvero un sistema di asta periodica fra un numero teoricamente alto di “liberi” concorrenti (l’eufemismo, qui, è d’obbligo), si deve, in effetti, garantire la conservazione di bene pubblico dei cespiti che consentono efficacia ed efficienza della medesima contendibilità periodica e, al contempo, la diffusione dei servizi sui territori di pertinenza sulla base di un criterio sempre pubblicistico e sociale. La geografia delle reti, in effetti, è la quintessenza della sedimentazione sul territorio di scelte storiche sullo sviluppo e articolazione delle infrastrutture. In quelle scelte, elementi di politica redistributiva si fondono con altri elementi più direttamente connessi alla redditività dell’investimento.

Non va perduto di vista, infatti, che la geografia di quei cespiti è l’esito storicamente determinato delle politiche di urbanizzazione almeno degli ultimi cinquant’anni. Peraltro, si tratta sovente di cespiti costruiti attraverso il prioritario risparmio dei contribuenti o con le tariffe pagate dai cittadini delle comunità di riferimento.

2. La legittimità delle Società Patrimoniali

L'art.35 della Legge Finanziaria per il 2002 ribadisce il principio della riserva di proprietà pubblica per i cespiti infrastrutturali, specificando che la proprietà degli *assets* deve essere distinta dall'attività di gestione in senso lato, al fine di evitare la costituzione di monopoli privati nel settore dei servizi pubblici locali.

È sorta quindi la questione dei soggetti cui è o può essere attribuita la titolarità della proprietà di reti, impianti e altre dotazioni funzionali all'erogazione dei servizi pubblici locali, tenuto conto del fatto che l'art.35, in aggiunta all'ipotesi della proprietà esercitata direttamente dall'Ente Locale, prevede una facoltà di attribuzione della proprietà a società di capitali a maggioranza pubblica ineditabile. Peraltro, le varie discipline di settore, che restano salve all'art.35, nulla dicono al di là di un generico riferimento a ciò che titolare della proprietà sono gli Enti Locali di riferimento.

Tale situazione ha dato luogo ad un dibattito, animatosi progressivamente, circa le modalità e la legittimità dell'attribuzione della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni nel settore dei SPL in generale, e tra questi in quello idrico in particolare.

Queste discussioni hanno bloccato le scelte di impigliati operatori e politici, con la prevalente se non unica conseguenza di un'alterata rappresentazione delle questioni nient'affatto funzionale alla loro comprensione.

Con le modifiche all'art. 113 TUEL, approvate dal consiglio dei ministri con il decreto Legge n. 269 "*In materia di sviluppo dell'economia e di correzione dei conti pubblici*", varato il 29 settembre 2003, si è riaperto il dibattito relativo in particolare a due questioni:

- 1) le modalità di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali;
- 2) le forme di controllo da parte dell'ente locale sui soggetti gestori.

Le modifiche introdotte specificano e ampliano il perimetro di azione delle cosiddette Società Patrimoniali locali, chiarendone il ruolo e le caratteristiche.

Come detto, non vi è alcun dubbio circa la legittimità della separazione tra proprietà e gestione, che trova la sua radice nei principi ispiratori (comunitari e nazionali) della riforma in questione.

Per una migliore rappresentazione delle questioni, vediamo cosa prevede l'impianto normativo introdotto dall'art.35 in tema di proprietà pubblica di reti, impianti e altre dotazioni, come modificato dal D. L. 269/2003.

Al comma 1 dell'art 35 :

*Gli Enti Locali **non possono cedere** la proprietà di reti impianti e altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di rilevanza industriale (comma 2 art 113 TUEL come modificato dal 35 della finanziaria 2002).*

Non ci sono dubbi interpretativi: la *proprietà dei cespiti* per l'erogazione dei servizi pubblici a rete è degli Enti Locali. Come accennato in premessa, tali *assets* sono il derivato del risparmio di cittadini, utenti e contribuenti e quindi la riserva pubblica di tali cespiti rappresenta il modo migliore per garantire l'interesse della collettività ad avere servizi di qualità a costi adeguati. L'accessibilità all'uso di tali impianti è alla base del principio comunitario del *Third party Access* per la liberalizzazione dell'erogazione dei servizi a rete. Si tratta nella forma e nel merito, di veri e propri beni pubblici.

Il Comma 13 dell'art.113 TUEL, come modificato dall'art 35, prevedeva:

*Gli Enti Locali **possono conferire** la proprietà delle reti, degli impianti e di altre dotazioni patrimoniali a società di capitali di cui detengono la maggioranza, che è incedibile.*

Si tratta dell'esplicita previsione di società di capitali cui conferire i cespiti infrastrutturali, le Società Patrimoniali, appunto.

Il nuovo comma 13, con le modifiche del D.L. 269/2003, integra la disposizione di cui sopra stabilendo che "nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, (gli enti locali) possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni a società a capitale interamente pubblico⁴, che incedibile"

Il conferimento da parte dell'Ente Locale di reti impianti e altre dotazioni a società di capitali (non più a maggioranza incedibile degli enti locali, ma a totale capitale pubblico) costituisce una *facoltà* per gli EE.LL.: tale scelta, tuttavia, è fortemente motivata in virtù delle opportunità che la soluzione offre sul piano organizzativo, economico e finanziario (come diremo oltre), tanto da diventare una regola generalizzata.

Al comma 9 dell'art.35:

*Gli Enti Locali che detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietari anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni degli esercizi pubblici locali **provvedono ad effettuare**, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, **lo scorporo** di tali assets.*

In questa ipotesi la legge istituisce un *obbligo* per gli EE.LL., in forza del quale ne discende una volta di più la certezza della separazione tra attività di gestione e proprietà. Dal punto di vista pratico è agevole immaginare che tale disposizione normativa sia stata concepita in riferimento alle aziende speciali e consortili, le quali erano sia gestori del servizio che proprietarie di reti, obbligandole pertanto a scorporare – dopo aver presumibilmente proceduto alla trasformazione in società di capitali (v. comma 8 art.35) – i beni precedentemente tenuti in proprietà.

In tale circostanza, dunque, agli EE.LL. sono riconosciute due opzioni:

- (1) mantenere la diretta titolarità delle strutture e degli impianti;
- (2) conferire la proprietà ad una società di capitali a capitale pubblico incedibile costituita ad hoc ai sensi del comma 13 del nuovo art. 113 TUEL, come peraltro modificato dal D.L. 269/2003.

Al comma 13 del nuovo 113 TUEL

Tali società [di capitali] pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente autorità di settore, ove prevista, o dagli Enti Locali.

La scelta di conferire, in seguito allo scorporo, la proprietà ad una società di capitali risponde alle stesse esigenze e opportunità di efficienza ed economicità dell'azione dell'Ente nel settore dei servizi pubblici locali, sottese alla regola della gestione dell'affidamento del servizio a società di capitali. Infatti, in tal modo l'amministrazione può concentrarsi nelle attività di diretta competenza, affidando all'organo societario (laddove non espressamente vietato dalla normative di settore) le attività di gestione della proprietà e di manutenzione delle strutture. In particolare, la scelta di separare la gestione tecnica dall'erogazione del servizio consente all'Ente - attraverso la società partecipata - l'utilizzazione economica delle infrastrutture, potendo in tal caso fissare un canone che comprenda, oltre al corrispettivo per l'uso della rete, anche una contropartita per la manutenzione della stessa.

Peraltro, in merito al canone, la giurisprudenza ha più volte evidenziato che l'amministratore titolare di un bene pubblico deve tendere alla riscossione di un congruo canone d'uso.

Ferma restando la validità generale di quanto sopra detto, occorre precisare che in un settore in particolare, quello idrico, sussistono specifiche peculiarità legate ai disposti contenuti nella Legge Galli.

Purtuttavia anche nel settore idrico è possibile, legittimo ed auspicabile la costituzione di società proprietarie delle reti che vigilino e valorizzino le stesse in modo razionale ed omogeneo, mettendo gli assets a disposizione dei gestori del ciclo idrico integrato⁵.

Si deve perciò affermare che la legittimità dell'organizzazione prevista dall'art.35, circa il lato soggettivo della titolarità delle reti, non può essere utilmente dubitata; tale modello invero è coerente con la disciplina comunitaria e lo spirito della riforma; non è contraddetto dalle

⁴ Resta aperta la questione sulla composizione di questo capitale pubblico, presupposto essenziale per la realizzazione di società patrimoniali. Per ulteriori approfondimenti in materia si rimanda al par. 5 del presente contributo.

⁵ La coerenza normativa delle disposizioni dell'art.35 e la loro applicabilità al settore idrico sono approfondite in De Mita, Fazioli, Matino, 2003.

normative di settore, ma anzi trova conferma nelle leggi regionali di recepimento; ed è, peraltro, indirettamente confermato dal fatto che nella bozza di modifica al predetto articolo in discussione in Parlamento (come pure nelle bozze precedenti) non vi è alcuna disposizione che intervenga a censurare tale facoltà.⁶

Le Società Patrimoniali non sono dunque il risultato di un inciampo normativo, ma rispondono ad una logica di riorganizzazione del settore fondata su ragioni di ordine giuridico e, come vedremo, di ordine economico-finanziario.⁷

3. Il ruolo della Società Patrimoniale.

La costituzione di una società di capitali per l'esercizio della proprietà e (laddove non vietato) la gestione delle infrastrutture pubbliche locali può ovviamente costituire il primo passo nella direzione della costituzione di una ben più interessante (per la finanza pubblica locale) "Cassaforte Comunale".

Si prefigurerebbe quindi una società di capitali a capitale interamente pubblico incredibile (magari insieme ad altri Enti Locali) per cui trasferire la proprietà delle infrastrutture cittadine dei cespiti immobiliari e, in prospettiva, anche di tutte le altre attività intestate all'Ente Locale. Tale operazione di societizzazione degli assets pubblici rappresenta una straordinaria opportunità per gli Enti Locali. Il perimetro dei cespiti infrastrutturali conferibili è potenzialmente ampio e tale estensione dipende dalla strategia dell'Ente Locale. Peraltro, qualora si intenda operare una societizzazione dei cespiti insieme ad altri Enti Locali, tale scelta potrebbe rappresentare un primo vero banco di prova per le costituende Unioni fra Comuni, ovviamente avendo riguardo a rafforzare anche statutariamente le prerogative di controllo dei singoli Enti Locali sui cespiti di riferimento territoriale.

⁶ Pure analizzando la questione dell'opportunità della costituzione di Società Patrimoniali nel settore idrico solo sul piano delle ragioni di ordine economico non si perviene a considerazioni ostative, dal momento che il canone di concessione, pagato in tariffa, traducendosi in una voce di entrata di una società pubblica il cui scopo è la valorizzazione del patrimonio pubblico nel pubblico interesse e a vantaggio della finanza locale, può ben rivelarsi un costo ampiamente minore del beneficio che ne può ricavare il cittadino-utente.

⁷ Del resto, se è vero che alcuni aspetti della riforma, introdotta dal predetto articolo 35, sono stati a vario titolo contestati da alcune regioni (in particolare l'Emilia Romagna, che ha ravvisato una violazione del nuovo art.117 Cost.) e dall'Unione Europea (che è intervenuta sui temi della gestione dei servizi e, in particolare, sul periodo transitorio, sull'affidamento diretto del servizio idrico e sulla gestione dei servizi privi di rilevanza industriale), va detto che mai sono stati posti in discussione i principi generali di tutela della proprietà pubblica di reti, impianti e altre dotazioni e le forme della loro organizzazione; essendosi invece posto in rilievo, ad esempio in tutta la documentazione comunitaria ed in tutto il disposto normativo comunitario, la necessità di trasformare quegli assets nei cosiddetti *common carriers*, cioè in veri e propri beni pubblici.

Il cardine della strategia costitutiva della cosiddetta Cassaforte Pubblica si trova nel principio della riserva a favore dell'Ente Locale della proprietà di reti, impianti e altre dotazioni, che di fatto istituisce il *public assets management* dei cespiti infrastrutturali delle città.

La Società-Cassaforte potrà governare i principali cespiti cittadini, potrà svolgere, come accennato, la gestione amministrativa e, in talune circostanze, anche la gestione tecnica delle infrastrutture, fornire un fondamentale supporto tecnico per l'organizzazione delle gare per l'affidamento dei servizi ed inoltre potrà attivare strumenti di finanza innovativa.

La notevole massa dei cespiti infrastrutturali della Società Patrimoniale, derivanti sia dallo scorporo dalle *local utilities* (il 65-70% del loro attivo - diverse decine di miliardi di euro - è oggi dato da immobilizzazioni tecniche) che dall'attribuzione di reti, impianti e altre dotazioni industriali oltre che di ulteriori cespiti attualmente di proprietà degli Enti Locali, faranno della Cassaforte Cittadina una società pubblica fortemente patrimonializzata e con una straordinaria leva finanziaria.

La Cassaforte Comunale presenta caratteristiche che coniugano alla natura pubblica (la possibilità di intervento dell'Ente Locale proprietario è assai forte, soprattutto nel momento in cui si passa dall'ipotesi di società a maggioranza pubblica, come prevista dall'art. 35, all'ipotesi di società a capitale interamente pubblico, come da D.L. 269/2003) una struttura organizzativa di tipo aziendale (forma di società di capitali). Gli orientamenti pubblici suggeriti dagli Enti Locali pertanto trovano nella morfologia organizzata della Società Patrimoniale pubblica locale un importante strumento d'azione. Tale Società può ricorrere a mezzi collaudati e consolidati nel mondo imprenditoriale anche per far fronte alle necessità di cassa degli Enti Locali, senza però depauperare il patrimonio pubblico, bensì rivalutandolo e ampliando quella gamma di strumenti di intervento senza la quale non si potrà mai parlare di una autonomia degli Enti Locali.

Il perseguimento di un simile obiettivo richiede però da parte dell'Ente Locale l'impegno di adottare tattiche e strategie di buona gestione del patrimonio, sia con la scelta di costituire la Cassaforte Cittadina, sia con un efficiente e adeguato esercizio della proprietà.

Nelle pagine che seguono si è ritenuto opportuno indicare schematicamente i campi d'azione della Società Patrimoniale, evidenziando in particolare gli spazi di efficientamento della finanza pubblica locale che tale strumento consentirebbe di delineare.

Le entrate della Società Patrimoniale:

Uno degli elementi che spingono alla costituzione delle Società Cassaforte è la possibilità di gestire in modo più efficiente la situazione patrimoniale del Comune, valorizzando i cespiti e ridimensionando l'ammontare dei debiti ad essi connessi, in modo da liberare il Comune di una situazione finanziaria spesso eccessivamente gravosa.

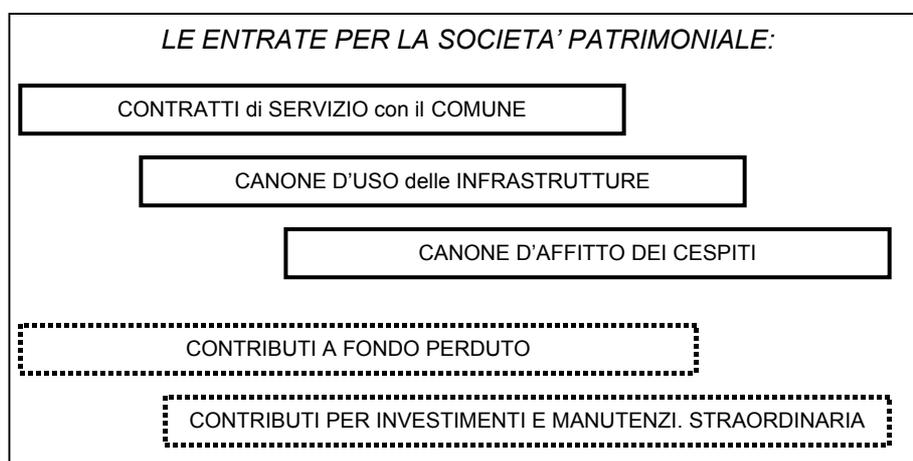
L'efficientamento finanziario, oltre che quello amministrativo, contabile e tecnico, permette di creare delle economie che si traducono in minori costi di gestione, giustificando così la scelta di trasferire alla Società Patrimoniale le gestioni problematiche e/o in disavanzo, al fine di potenziarne l'efficacia nei processi di ristrutturazione del bilancio dell'Ente Locale.

In effetti, la Società Patrimoniale può essere organizzata al fine di amministrare anche altre proprietà e gestioni, onde ampliare la gamma e l'entità dei flussi finanziari attorno alla società medesima.

E' evidente che la costruzione della predetta Società Patrimoniale pubblica implica l'analisi di un dettagliato business plan in grado di evidenziarne la sostenibilità economico-finanziaria nel tempo. A tal fine è centrale specificare i flussi economico-finanziari in entrata e uscita fra Enti Locali, società costituenda ed eventualmente terzi i cui rapporti con gli Enti Locali proprietari siano stati traslati sulla società in parola. Tali flussi sono il naturale derivato dell'efficientamento dei costi internamente sostenuti per la gestione dei cespiti conferiti, per la gestione diretta di eventuali attività affidate e per l'acquisto di beni e servizi da terzi.

Il grafico che segue sintetizza le possibili fonti di ricavo della società Patrimoniale, in grado di assicurarne la sostenibilità economica.

Tali entrate hanno diversa natura e provenienza e devono pertanto essere valutate in relazione alle caratteristiche specifiche della Società Patrimoniale e dell'Ente Locale di riferimento.



Una prima forma di ricavo si riferisce al ruolo della Patrimoniale di *gestore Global Server* dei cespiti conferiti, sulla base di opportuni contratti di servizio, stipulati con il Comune, che regolamentano l'*asset management cittadino*. Questa attività di gestione e manutenzione di cespiti comunali può ampliarsi anche alla realizzazione di più razionali politiche di dismissioni (eventualmente cartolarizzate, ecc...) dei cespiti⁸, operazione che risulta senz'altro più efficiente se gestita da una società di capitali piuttosto che direttamente dall'Ente Locale. A tale riguardo è importante sottolineare che le scelte che riguardano la destinazione degli immobili conferiti alla Patrimoniale (e quindi anche l'eventuale dismissione dei beni patrimoniali disponibili) sono strettamente vincolati alle decisioni dell'Ente Locale proprietario.

Una seconda tipologia di ricavo fa riferimento al canone d'uso per l'utilizzo di reti, impianti ed altre dotazioni funzionali all'erogazione dei servizi pubblici, corrisposto dai soggetti gestori dei servizi a rete o comunque utilizzatori di tali cespiti infrastrutturali. La corresponsione di tale canone dovrà essere in grado di garantire la copertura dei costi oltre che assicurare una "regolata" remunerazione del capitale investito.

Una terza tipologia di entrata è collegata alla mera attività immobiliare che tali società possono svolgere. Si tratta in particolare della riscossione di canoni di affitto/locazione degli immobili conferiti⁹.

Accanto alle tre possibili entrate sopra descritte, che si riferiscono alla gestione degli *assets* conferiti, per la Società Patrimoniale si possono aggiungere anche due ulteriori entrate legate alla realizzazione dei nuovi investimenti e alle manutenzioni straordinarie, previste dal Piano Opere dell'Ente Locale. E' possibile infatti, per le Società Patrimoniali, ricorrere sia alla ricapitalizzazione mirata alla realizzazione di investimenti che alla corresponsione di contributi a fondo perduto che finanziano l'Ente Locale per particolari investimenti a carattere straordinario previsti nel Piano Opere del Comune e che l'Ente eroga a favore dei gestori che curano ad esempio la ristrutturazione di immobili di pregio e/o di rilevanza culturale.

Efficientamento delle politiche locali di investimento

La constatazione del fatto che tali società pubbliche locali potrebbero usufruire una tantum di contributi per gli investimenti e per le manutenzioni straordinarie incrementative del valore degli

⁸ Ci si riferisce ovviamente ai cespiti che non siano demaniali o indisponibili, e in particolare a quei cespiti per i quali il Comune abbia pianificato la dismissione, servendosi della Società Patrimoniale per efficientare l'operazione.

⁹ E' evidente che in queste pagine non può trovare spazio l'approfondimento di tale tematica relativa alle strategie di calcolo dei canoni di locazione dei cespiti pubblici allocati nella società patrimoniale pubblica costituenda.

stessi *assets* ben rappresenta la logica di una strategia volta all'ampliamento della gamma di strumenti dell'Ente Locale per la realizzazione delle proprie policy.

L'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'offerta pubblica di beni e servizi alla collettività passa anche attraverso il potenziamento delle capacità pianificatorie, di indirizzo e di controllo effettivo dell'Ente Locale. Al fine di valorizzare le proprie fondamentali funzioni di indirizzo e vigilanza attraverso strumenti e supporti tecnici qualificati senza, per questo, ampliare oltremodo le piante organiche degli enti locali, si può ben ricondurre alla costituenda società anche in forza di una normativa in tal senso orientata.

Tali *funzioni di indirizzo e vigilanza* consistono in particolare nel preservare l'universalità degli accessi alle infrastrutture necessarie per l'erogazione dei servizi, oltre alla valutazione dell'universalità degli accessi ai medesimi servizi; ancora, nell'assicurare prezzi e livelli qualitativi adeguati, nel garantire lo sviluppo di adeguate politiche di manutenzione e ammodernamento delle infrastrutture esistenti.

Ciò è particolarmente rilevante nell'ambito del processo di riforma dei settori dei servizi a rete. In essi, infatti, la natura pubblica del titolare delle reti risponde proprio all'esigenza di enfatizzare la terzietà del *common carrier* rispetto al soggetto offerente e al soggetto regolante i servizi veicolati sull'infrastruttura in questione e, di riflesso, la definizione di politiche locali di investimenti per la riqualificazione di reti, impianti e altre dotazioni e per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, coerenti alla necessità di adeguare la capacità infrastrutturale alle richieste di accessi alla medesima.

Valorizzazione delle proprietà pubbliche e tutela dei cittadini-utenti

L'insieme di cespiti infrastrutturali per l'erogazione dei servizi a rete che sono attualmente in capo agli Enti Locali o alle aziende erogatrici dei servizi (in quest'ultimo caso, da scorporare) costituiscono una parte di patrimonio spesso trascurata e scarsamente valorizzata.

Il ruolo di una Società Patrimoniale "proprietaria" offre l'opportunità di realizzare innovative *strategie di asset management* e importanti percorsi di *valorizzazione dei cespiti*, combinando la flessibilità di una struttura aziendale con gli obiettivi peculiari di un'azienda pubblica.

La proficuità della strategia di allocazione dei cespiti infrastrutturali pubblici a una società di capitali a capitale interamente pubblico incedibile è evidente a partire dall'identificazione e valorizzazione dei cespiti, contabilizzati sovente a valori storici per l'Ente Locale, rivalutati e iscritti al loro valore di mercato (senza effetti negativi di natura fiscale e tributaria) nel bilancio della Società Patrimoniale. Inoltre la Società Patrimoniale può configurare regimi di ammortamento conformi alla vita residua dei cespiti e, in generale, all'uso cui saranno destinati.

Partendo dalla valorizzazione degli assets, la *gestione globale* di tali cespiti da parte della patrimoniale garantisce uno sfruttamento oculato, proficuo e responsabile.

La produzione ed erogazione di molti servizi locali d'interesse pubblico si fonda sulla *centralità dei cespiti infrastrutturali* (reti e impianti del ciclo idrico, del teleriscaldamento, dell'illuminazione pubblica, della distribuzione del gas naturale, dell'energia elettrica, ma, anche, reti del trasporto pubblico locale su rotaia o ad alimentazione elettrica, impiantistica del ciclo rifiuti, solo per citare i principali) rispetto alla logica della diffusione del servizio quale parte integrante dei diritti di cittadinanza.

Tale centralità *dei cespiti infrastrutturali* non è certo estranea ad una *policy* di *sviluppo e sfruttamento* dell'infrastrutturazione del territorio e delle sue ricadute in termini di esternalità positive per cittadini, imprese, artigiani e commercianti che dei servizi erogati attraverso quegli input sono utenti e clienti. L'uso di questi *assets* per l'erogazione dei servizi rappresenta infatti un momento del più generale processo di produzione della ricchezza sul territorio sul quale insistono.

Le ragioni sopra menzionate fanno degli *cespiti* infrastrutturali un insieme di input da collocarsi nell'alveo dell'organizzazione della domanda sul territorio. D'altra parte, l'erogazione dei servizi attraverso tali assets, una volta resi pienamente accessibili a tutti gli operatori allo scopo legittimati e autorizzati, può ben essere aperta all'esplicitarsi della libera concorrenza fra differenti imprese dalla motivazione e dall'orientamento principalmente commerciale o di mercato.

L'erogazione dei servizi pubblici è regolata entro il perimetro della *tutela*, che la Società Patrimoniale saprebbe salvaguardare attraverso le scelta (mediante procedura a evidenza pubblica) degli operatori che gestiranno i diversi servizi e attraverso il controllo sul loro operato. La Società Patrimoniale vigilerà quindi su standard di qualità e quantità dei servizi, sulla non discriminazione e protezione degli utenti.

Gestione manutentiva cespiti

Si è visto che l'articolo 113, comma 3, Legge 448/01 dispone che "*le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione degli impianti possa essere separata da quella di erogazione del servizio*".

Laddove sia prevista tale separazione –come accade ad esempio nel settore del gas, ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. 164/2000– gli Enti Locali possono provvedere alla *gestione tecnica delle reti e degli impianti*:

- a) assegnando la gestione con affidamento diretto alla società, costituita mediante conferimento della proprietà di reti e impianti a norma del comma 13 dell'articolo 113

citato, che abbiano la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano¹⁰;

b) individuando, mediante procedura a evidenza pubblica, un soggetto cui affidare la gestione tecnico-manutentiva di reti e impianti funzionali al servizio (peraltro tale soggetto può coincidere con chi eroga il servizio di distribuzione).

In applicazione dei principi di cui sopra, l'attività di gestione tecnica per conto (*alias* manutenzione) può essere affidata *in house* alla società cd. Cassaforte a capitale interamente pubblico.

La gestione manutentiva dei cespiti, volta a garantire la qualità tecnica delle reti, la loro conservazione e potenziamento, oltre che una migliore efficacia e qualità del servizio finale agli utenti, è in tal modo sottoposta all'indirizzo e controllo degli Enti Locali, che per mezzo della suddetta Società Patrimoniale possono determinare opportunamente l'entità e le caratteristiche degli interventi da apportare.¹¹

Calcolo del Canone ed impatti tariffari

Nel paragrafo precedente si è accennato alla remunerazione dell'uso delle reti mediante canone stabilito dalla competente autorità di settore, ove prevista, o dagli Enti Locali proprietari sulla base di un criterio riconducibile alla logica del fair rate of return regulation (Marzi, Prosperetti, Potzu, 2001).

Il calcolo del canone realizzato dalla patrimoniale permette di prevedere specifiche politiche di remunerazione dei costi riconducibili ai cespiti allocati su valutazioni aggiornate ed omologhe nelle metodologie valutative. È cruciale, qui, il ruolo della proprietà pubblica delle Società Patrimoniali, in quanto solo nella proprietà pubblica delle stesse si possono porre in essere strategie di calmierazione delle tariffe finali attraverso il contenimento "opportuno" della remunerazione del capitale investito (Grandinetti e Massarutto, 2003).

¹⁰ il comma 4 lettera a) dell'art 113 è stato modificato dal D.L. 269/2003. la ratio del nuovo orientamento normativo consiste nel fatto che, rispetto ad una Società Patrimoniale che svolga la sua prevalente attività in favore dell'ente locale controllore, non sono ravvisabili situazioni di pregiudizi per la parità di trattamento degli altri operatori economici e per il rispetto delle regole di concorrenza;

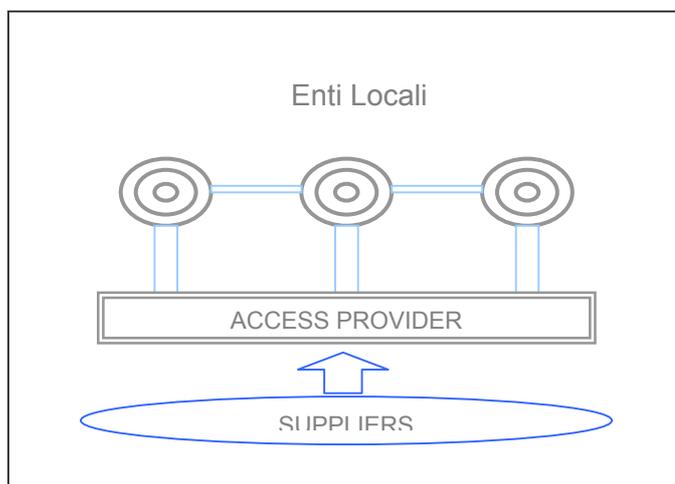
¹¹ Nel caso specifico del settore idrico la gestione tecnico manutentiva degli impianti non può essere separata dall'erogazione del servizio, in quanto il servizio idrico è inteso proprio dal legislatore come integrato, globale. Pertanto le gare con procedura ad evidenza pubblica di cui all'art.113, comma 5 del d.lgs. n.267/00 per l'affidamento del servizio idrico integrato dovranno avere ad oggetto anche l'attività di sviluppo e gestione delle reti e degli impianti. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a "Strategie di riorganizzazione nel settore idrico: societarizzazione degli assets e aggregazione delle partecipazioni", Fazioli, De Mita, Matino, 2003

Le tariffe che gli utenti-cittadini pagano ai gestori dei SPL sono oggi orientate verso una logica di *full cost recovery* che poco spazio lascia alla loro originaria logica di compenetrazione fra l'esigenza di razionare la domanda attraverso la commisurazione di corrispettivi per il servizio pubblico reso e quella redistributiva volta a rendere ampiamente accessibili i servizi medesimi, quali parte integrante dei servizi universali che specificano i diritti di cittadinanza. Tale compenetrazione, sviluppatasi in equilibrio fra le due predette logiche, ha prodotto tariffe mediamente più basse della media omologa europea (anche se la spesa per famiglia per il servizio idrico è nella media europea), al punto di indurre forti tensioni al rialzo delle tariffe in parola. tale tensione è incardinata sull'affermazione della logica del full cost recovery. Essa, però, ripropone la logica del controllo pubblico della remunerazione dei cespiti quale strumento di parziale attenuazione dell'impatto redistributivo che altrimenti si verificherebbe.

Supporto tecnico nel processo di espletamento gare

La Società Patrimoniale, nella misura in cui arrivi a costituire un nucleo di competenze tecniche specifiche e qualificate, può candidarsi a svolgere un ruolo di supporto importante per il soggetto preposto alla regolazione dei SPL. È noto, infatti, che tutti i processi di liberalizzazione attraverso l'obbligo di gara impongono una seria e approfondita azione di sviluppo di competenze tecniche di analisi, valutazione e intervento regolativi da parte delle "stazioni appaltanti" e dei regolatori di riferimento. La necessità di espletare le attività di controllo e monitoraggio circa l'erogazione dei SPL da parte dei soggetti gestori, e le problematiche connesse allo svolgimento delle gare di affidamento dei servizi a rete possono indurre gli Enti Locali a far assumere alle Società Patrimoniali locali un ruolo di supporto tecnico, anche nella valutazione dei candidati alla gestione dei servizi. Questo ruolo della Società Patrimoniale deriva dalla maturazione di una piena consapevolezza del valore dei cespiti cui il servizio in gara si riferisce e potendo disporre di un know how specializzato e puntuale circa le attività da porre in essere per lo svolgimento del servizio. Inoltre, laddove sia titolare dei cespiti di più Enti Locali, la Società Patrimoniale può svolgere un ruolo di supporto tecnico nelle procedure di affidamento a terzi dei servizi in modo più efficace ed efficiente, permettendo il perseguimento di ulteriori vantaggi anche in termini di economie di scala per tutti gli Enti coinvolti.

Nel grafico seguente è schematizzato il ruolo di Access Provider delle società patrimoniali



Gestione "associata" della proprietà

Come si è accennato nel paragrafo precedente, è probabile (e auspicabile) che più Enti Locali facciano riferimento a un'unica Società Patrimoniale, di cui detengano partecipazioni in misura proporzionale all'ammontare dei cespiti conferiti. In questo caso, la Patrimoniale può garantire agli Enti Locali numerosi vantaggi anche in termini di economie di scala per tutta una serie di attività (rilevazione topografica della proprietà, altre azioni su territorio). Questa gestione intergrata della proprietà costituisce un fattore importantissimo di aggregazione locale.

Evidentemente, tale gestione associata degli assets dovrà prevedere strumenti di governance, sanciti anche a livello statutario, coerenti alle necessità di controllo dei propri assets da parte di ogni Ente Locale afferente.

Efficientamento tecnico ed economico (contabile)

La determinazione dei flussi economico-finanziari e le strategie di efficientamento tecnico della patrimoniale dipendono dagli assets conferiti.

Come in precedenza illustrato, i cespiti allocabili sono innanzitutto quelli che costituiscono il *capitale infrastrutturale dei servizi locali*, ad esempio quelli del comparto idrico, del gas naturale, dell'illuminazione pubblica, del teleriscaldamento, dell'impiantistica segnaltecia e semaforica, del ciclo rifiuti (a rigore anche gli impianti di smaltimento, laddove di proprietà maggioritaria pubblica, rientrerebbero in questo contesto). Inoltre, sono opportunamente conferibili anche altri *cespiti immobiliari e infrastrutturali che costituiscono il patrimonio degli Enti Locali* tra cui è possibile annoverare anche beni demaniali che, una volta conferiti, entrano a far parte del patrimonio indisponibile della società.

Per quanto riguarda in particolare gli assets funzionali allo svolgimento dei servizi pubblici locali, la Società Patrimoniale, oltre a gestire i flussi derivanti dai canoni d'uso, potrebbe essere incaricata di esercitare taluni servizi tecnico-amministrativi connessi con la proprietà dei cespiti previa stipula del relativo contratto di servizio remunerativo. In un'ottica di sviluppo imprenditoriale locale, la Società Patrimoniale a capitale interamente pubblico incredibile potrebbe impegnarsi nell'eventuale sviluppo di altri servizi infrastrutturali a vocazione non industriale come il cimiteriale, il verde pubblico, l'illuminazione pubblica, la gestione strade, l'*engineering services*, ecc.... attraverso le formule del *Build Own & Operate*. Un eventuale percorso di allargamento della compagine societaria con l'ingresso (con quote comunque minoritarie) di privati esperti di assets management potrebbe rafforzare lo specifico know-how, mentre eventuali partecipazioni da parte di enti come Fondazioni Bancarie avrebbe lo scopo di potenziare il volano finanziario della Patrimoniale, offrendo ulteriori garanzie all'Ente Locale di riferimento.

Per quanto riguarda gli altri beni patrimoniali conferibili, la Società Cassaforte potrà svolgere operazioni di assets management (dalla manutenzione alla gestione amministrativa, dall'igiene alla valorizzazione) con strumenti più efficienti rispetto all'ordinaria gestione svolta in via diretta dall'Ente Locale.

Esternalizzazione e strumenti alternativi di gestione finanziaria

Negli anni più recenti, anche grazie a significative evoluzioni del quadro legislativo di riferimento, si è assistito ad un progressivo rinnovamento della finanza locale.

La considerevole riduzione dei flussi finanziari dal centro alla periferie, insieme con l'avanzata delle politiche di decentramento amministrativo, ha indotto gli Enti Locali a ristrutturare la gestione finanziaria secondo una logica di stampo privatistico ed imprenditoriale.

In questa rinnovata prospettiva, accanto alle tradizionali strategie di revisione tariffaria al rialzo (al fine di un più adeguato livello di copertura dei costi del servizio) e di inasprimento della pressione fiscale, gli Enti Locali cominciano a manifestare un certo dinamismo nella gestione finanziaria mediante il ricorso a strumenti innovativi di gestione dell'attivo inquadabili come forme di finanziamento alternative. La maggiore liquidità derivante dall'utilizzo di strumenti quali cartolarizzazione, *factoring*, *swap* su tassi d'interesse e, realisticamente a breve, fondi immobiliari ad apporto può essere utilizzata per l'attuazione di operazioni quali la riduzione dell'indebitamento e la ristrutturazione del passivo, senza escludere la possibilità di alimentare con tali flussi la gestione corrente.

Nell'ambito di tale logica di ristrutturazione/riorganizzazione strategica delle aziende pubbliche locali, le società *di asset management* di proprietà degli Enti Locali assumono efficacemente il

compito di realizzare suddette forme di finanziamento alternativo. Gli strumenti di finanza innovativa implementati dalla Patrimoniale consentono di agevolare l'Ente Locale nel sopperire alle esigenze di spesa corrente valorizzando al contempo il patrimonio pubblico ed evitando scelte di dismissione di cespiti che fanno parte del patrimonio disponibile dei Comuni.

Gestione "in house" di servizi global service

Il D.L. 269/2003 recepisce la giurisprudenza comunitaria sul tema degli appalti/affidamenti *in house*.

Si è in presenza di un servizio *in house* quando l'attività economica¹² è svolta a vantaggio dell'autorità controllante, tanto da attenuare i motivi di tutela della concorrenza che giustificano l'applicazione delle norme comunitarie in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici. Se tra l'Amministrazione e il gestore esiste un vincolo di dipendenza interorganica, allora l'affidamento dei servizi potrà esulare dall'applicazione delle regole concorrenziali. L'esistenza del nesso interorganico che consente l'affidamento diretto è rimessa all'individuazione di alcuni indicatori:

- a) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale;
- b) la diversa attribuzione dei compiti tra Amministrazione e soggetto gestore, seppure in modo che quest'ultimo realizzi la parte prevalente della propria attività in favore dell'Ente controllante.

È rilevante osservare che la forma giuridica di società di capitali non è sufficiente a escludere che il soggetto aggiudicatario sia parte della P.A.

Nella misura in cui una Società Patrimoniale si configuri come operativa, cioè abbia le caratteristiche e le potenzialità per svolgere una serie di attività economiche e non, allora si può ipotizzare l'affidamento *in house*, da parte dell'ente locale proprietario, di una serie di servizi pubblici locali, da svolgere a vantaggio e sotto il controllo¹³ dell'ente locale medesimo.

4. Prospettive di sviluppo delle Società Patrimoniali locali

La Società Patrimoniale rappresenta la risposta ottimale al dettato normativo (analizzato più dettagliatamente nel secondo paragrafo) di effettuare lo scorporo di reti, impianti e altre dotazioni relativi ai servizi pubblici locali a vocazione industriale, sulla base di una giusta separazione della gestione dei cespiti dalla gestione dei servizi connessi.

¹² il D.L. 269/2003, come già detto, modifica la distinzione tra servizi a rilevanza industriale e non, introducendo la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e non.

¹³ Così la giurisprudenza italiana, Cons. Stato, sez V, sentenza 18.9.2003, n. 5316: è possibile derogare alla regola della gara pubblica "nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul fornitore, che sia un soggetto distinto da essa, un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, e sempre che il fornitore svolga la parte più importante della propria attività con l'amministrazione che lo controllano"

Questo perimetro normativo però non rappresenta tanto un vincolo decisionale per la riorganizzazione e il riposizionamento delle società (sovente pubbliche o a maggioranza pubblica) dei SPL, quanto un'opportunità di sviluppo strategico in particolare per gli Enti Locali proprietari. Infatti la soluzione di costituire una Società Patrimoniale produce conseguenze favorevoli che riguardano la valorizzazione degli assets e il perfezionamento delle competenze relative, con indubbi vantaggi riguardanti la loro remunerazione, in quanto fattori funzionali all'erogazione di servizi cittadini, e più in generale l'asset management connesso. L'art 35 suggerisce poi agli Enti Locali la possibilità di conferire tali infrastrutture anche "in forma associata". Si apre quindi un ulteriore terreno di sviluppo per le Società Patrimoniali, che possono così diventare, come meglio specificato nel paragrafo successivo, il riferimento di più Enti soci.

Partendo da questo primo "nucleo", costituito sostanzialmente da reti e impianti, la Società Patrimoniale può ampliare il proprio bacino di competenze esercitando, laddove non espressamente vietato da specifiche normative di settore, anche la gestione tecnico-manutentiva, assicurando in tal modo all'Ente Locale proprietario un monitoraggio costante e completo. Inoltre l'Ente Locale può ampliare il compendio dei cespiti della Patrimoniale mediante il conferimento di altri beni: dagli impianti sportivi a quelli ricreativo-sociali, dall'edilizia residenziale pubblica ai beni di valore artistico culturale, dalle strutture mercatali-fieristiche ai cespiti legati al turismo, e così via.

Le conseguenze riguardano innanzitutto un miglioramento nella struttura del bilancio comunale, che così può sgravarsi degli oneri finanziari connessi ai suddetti cespiti senza perdere in valore patrimoniale, dal momento che il conferimento avviene in una sua società (Il legislatore, nell'art. 35 della L.448/2001 parla di maggioranza pubblica incredibile, ma il concetto si rafforza nel D.L. 269/2003, in cui si parla di capitale interamente pubblico) e si traduce in una partecipazione (quindi un'immobilizzazione finanziaria). Inoltre è possibile avviare una gestione più efficiente ed efficace sui beni patrimoniali, mediante forme di asset management che per il Comune possono essere ostacolate-rallentate da una struttura organizzativa fisiologicamente più lenta. A ciò è legata l'opportunità di avviare *joint venture* con realtà aziendali private locali, o di investire risorse in personale e mezzi (con ovvi risvolti politico-sociali) al fine di esercitare una serie di attività connesse ai cespiti (in particolare la manutenzione ordinaria/straordinaria degli immobili) oppure anche ulteriori servizi di rilevanza non industriale eventualmente affidati dal Comune.

5. Strategie di costituzione

La costituzione delle cosiddette “Società Cassaforte”, come anticipato nel paragrafo precedente, è stata il più delle volte parallela o conseguente al processo di riposizionamento delle aziende pubbliche di erogazione del servizio in seguito al fermento riorganizzativo innescato dal più volte citato art 35 della L. 448/2001. Non a caso, infatti, numerose Società Patrimoniali sono nate per perseguire l’obiettivo di separare la proprietà delle reti dall’erogazione dei servizi connessi. In realtà l’utilità e l’opportunità di costituzione delle Società Patrimoniali presenta, per gli Enti Locali, vantaggi notevoli e che vanno ben oltre la proprietà dei soli assets legati ai SPL.

Il D.L. 269/2003, a differenza dell’art. 35, prevede l’affidamento delle reti e degli impianti esclusivamente a soggetti a partecipazione totalitaria di capitale pubblico. Resta, comunque, aperta la questione sulla composizione di questo capitale pubblico, presupposto essenziale per la realizzazione di società patrimoniali. Può essere, infatti, contemplata la possibilità di estendere tale partecipazione anche ad altri soggetti aventi capitale 100% pubblico, e pertanto controllati dagli Enti Locali di riferimento. In tal caso l’Ente locale parteciperebbe la società patrimoniale in parte direttamente in parte attraverso una sua partecipata 100% pubblica

Nel seguente paragrafo si analizzeranno i differenti “modelli” di Patrimoniale e le diverse procedure di costituzione, con un’analisi che non pretende di essere esaustiva e completa e con semplificazioni necessarie ad una più chiara comprensione delle tematiche in oggetto.

Tipologia di Società Patrimoniale

La polarizzazione delle tipologie di Società Patrimoniale nei due modelli “leggera” o “operativa” assume come elemento discriminatorio la quantità e il tipo di cespiti conferiti e le connesse attività da svolgersi, oltre che la possibilità di sviluppare semplicemente un ruolo di “strumento” amministrativo per l’Ente Locale di riferimento o anche un ruolo più attivo e visibile all’interno della collettività.

La società cosiddetta “leggera” ha come oggetto sociale la mera gestione amministrativa dei cespiti conferiti, e in particolare le strategie finanziario-fiscale-patrimoniali in senso stretto. Si tratta, in questo caso, di società snelle anche sul piano delle dotazioni organiche.

La Società Patrimoniale “operativa”, invece, include nell’oggetto sociale la possibilità di effettuare la gestione tecnica e manutentiva delle dotazioni e dei cespiti allocati (salvo quanto espressamente vietato dalle normative di settore), oltre che la possibilità di gestire direttamente alcuni servizi non oggetto di obbligo di deverticalizzazione di cui solitamente trattasi nel nuovo articolo 113-bis del testo Unico degli Enti Locali come riformulato dall’articolo 35 noto.

Ovviamente, in questo caso, si tratta di società con dotazioni tecniche e organiche di rilievo, per lo più indirizzate all'asset management tecnico e non solo fiscale-finanziario.

Modalità di costituzione

Le società Patrimoniali possono essere costituite direttamente da soli Enti Locali, laddove questi siano in via diretta proprietari di reti, impianti e altre dotazioni relative all'erogazione di SPL, oppure congiuntamente alle società di gestione (sovente società di proprietà pubblica) che abbiano effettuato lo scorporo degli assets previsto dal citato art. 35.

Nel caso in cui l'Ente Locale non sia proprietario di una società soggetta a scorporo, la Società Patrimoniale sarà costituita ex novo dal Comune mediante conferimenti, anche in tranches successive, di reti impianti e altre dotazioni e opere, oltre che, qualora l'Ente Locale lo ritenga opportuno, di altri cespiti patrimoniali.

Tra le scelte connesse alla costituzione ex novo di una società Patrimoniale va annoverata anche la possibilità di allargare la compagine societaria ad altri Enti Locali, come peraltro previsto dall'art. 35.

In questo caso, la scelta dipende anche dalla tipologia di cespiti che si intende conferire. Nel caso dei soli assets funzionali ai SPL, tale possibilità è consigliabile perché permette di gestire con consistenti economie le reti dell'ambito territoriale di riferimento¹⁴. Nel caso in cui il singolo Ente Locale conferisca anche cespiti di rilevanza artistico culturale o comunque ritenuti peculiari e caratterizzanti per la città, l'incentivo a costituire una Società Cassaforte in maniera associata con altri Enti Locali, per quanto le scelte riguardanti la destinazione dei cespiti siano tutelabili mediante lo strumento statutario, appare giustamente ridimensionato.

È possibile peraltro ipotizzare, per la gestione di più Società Patrimoniali che insistono su territori contigui, la costituzione di una holding tra i rispettivi Enti Locali di riferimento, cui conferire i pacchetti di maggioranza delle suddette Società.

In questo modo sarà possibile perseguire una serie di vantaggi dovuti alla maggiore estensione della compagine societaria, senza tuttavia ricorrere a forme di fusione del patrimonio tipico e caratterizzante ogni Società e il rispettivo l'Ente Locale proprietario.

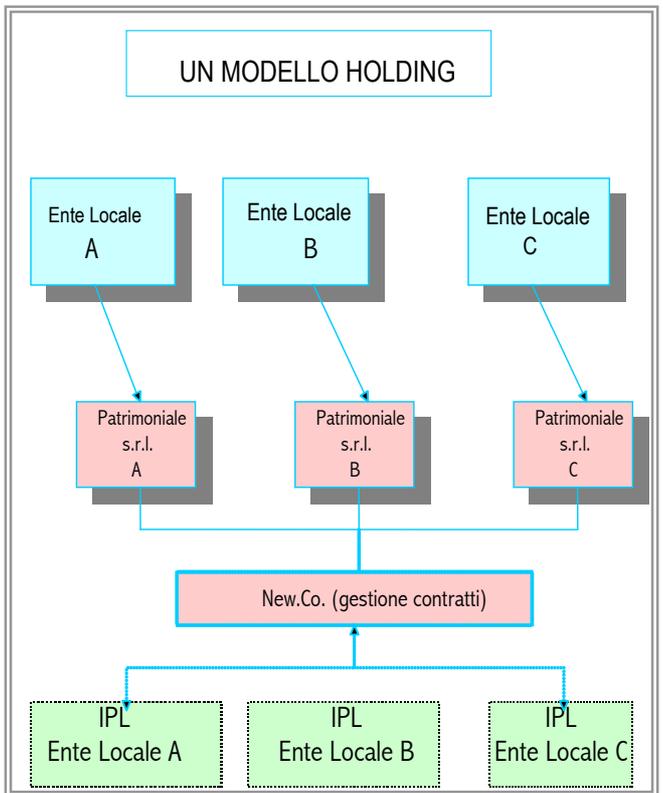
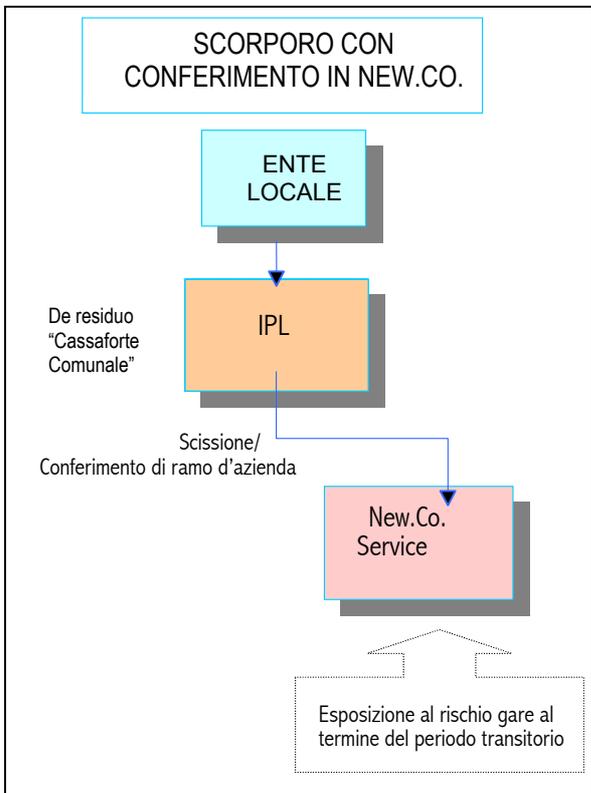
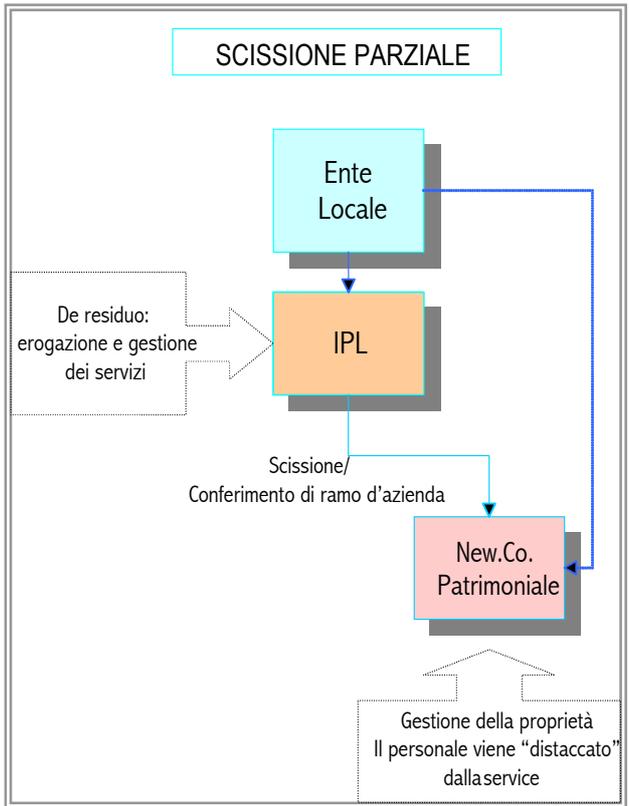
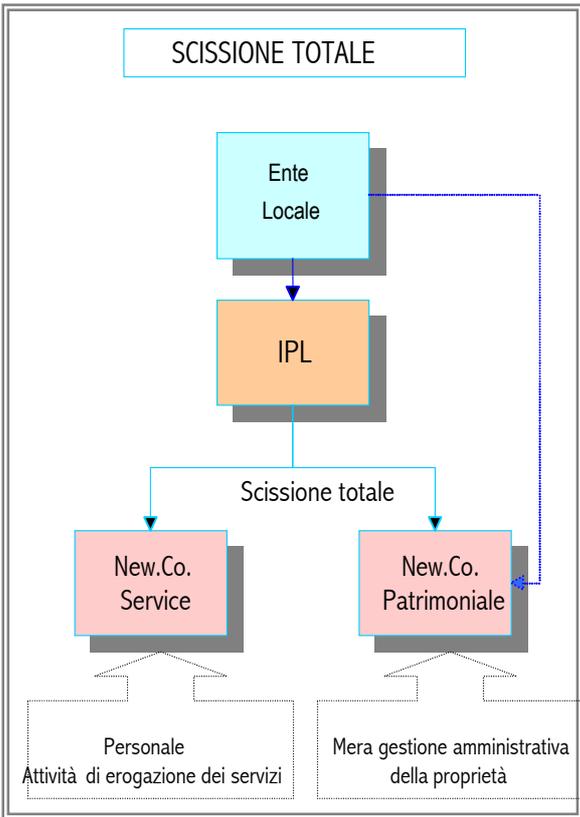
¹⁴ Ciò è particolarmente importante nel settore idrico, dove è possibile ipotizzare la costituzione di un'unica Società Patrimoniale fra i comuni che costituiscono gli ATO (come nel caso dei comuni campani dell'Ato Alto Calore-Irpino). A proposito, consultare l'articolo "Strategie di riorganizzazione del settore idrico: societarizzazione degli assets e aggregazione delle partecipazioni", op. cit.

Laddove il Comune sia proprietario di una struttura aziendale dedicata allo svolgimento di servizi a rilevanza industriale e abbia nel proprio patrimonio una serie di assets da scorporare, le procedure perseguibili sono tipicamente:

1. scissione totale con contestuale creazione di due società distinte;
2. scissione parziale (del ramo Patrimoniale o del ramo Servizi);
3. scorporo con conferimento in New.Co (del ramo Patrimoniale o del ramo Servizi).

Nel grafico successivo sono schematizzate le diverse Strategie di Costituzione delle Società Patrimoniali secondo le modalità in precedenza esposte.





6. Prospettive di sviluppo di operazioni di project financing e di cartolarizzazione nell'ambito delle società patrimoniali

I nuovi scenari di riferimento, delineati nella precedente parte dell'articolo, offrono la possibilità alle aziende di erogazione dei spl di ricorrere a strumenti innovativi di finanza struttura in grado di portare un significativo dinamismo nella loro gestione finanziaria. Si apre, infatti, per tali soggetti la possibilità di realizzare operazioni di *project financing* e di *cartolarizzazione*, in grado di ovviare, anche se solo in parte, ai problemi di finanziamento propri degli Enti Locali.

Con il termine *project financing* si indica un'operazione di finanziamento nella quale una determinata iniziativa di investimento - realizzata da parte di più promotori attraverso la costituzione di una specifica società di progetto (*special purpose vehicle*, anche spv) -, viene valutata dalle banche che la finanziano principalmente per le sue capacità di generare ricavi e flussi di cassa capaci di restituire e remunerare il capitale investito ed ottenuto in prestito dai finanziatori.

Si tratta di "un processo che, sulla base di una dettagliata analisi del progetto di investimento e sulla base di una sofisticata *risk analysis*, conduce ad un modello di struttura finanziaria *limited recourse cash flow related lending*, in cui viene utilizzata al massimo la capacità di debito intrinseca del progetto e in cui tutte le parti coinvolte, comprese le banche, si impegnano ad assumersi una parte del rischio ad esso connesso" (Chance, 1999).

Molto spesso il ricorso a queste operazioni, da parte di soggetti sia pubblici che privati, è legato alla realizzazione di infrastrutture sociali, ossia di interesse pubblico, come ponti, autostrade, aeroporti, reti per erogazioni di *utilities* quali gas, acqua ed energia elettrica. Si tratta, in definitiva, di opere con particolari prerogative a carico dello Stato, ma che possono essere realizzate da privati, ricorrendo all'istituto della concessione. In questi casi la costruzione e la gestione-manutenzione dell'attività di progetto vengono attribuite attraverso l'aggiudicazione di una gara e sono regolate sulla base di una concessione limitata nel tempo.

Sintetizzare come nasce e si struttura un *project financing* non è semplice; è possibile, comunque, scomporlo idealmente in tre fasi logiche: *progettazione* dell'opera, *realizzazione* della stessa e successiva *gestione economica*. La realizzazione di queste operazioni varia sia in virtù delle caratteristiche proprie del progetto da finanziare sia in virtù dei diversi schemi contrattuali scelti tra un ventaglio di possibili varianti a disposizione. A tal proposito, occorre precisare che il cosiddetto schema *Bot (Build, Operate and Transfer)*, - che prevede il trasferimento della proprietà ad un soggetto determinato (per esempio lo stesso promotore) alla scadenza del contratto di costruzione e successiva gestione del progetto -, risulta essere il più utilizzato e sicuramente il più idoneo alle applicazioni nel presente contesto.

Infine, occorre anche ricordare, che per la realizzazione di un *project financing* è necessaria un'attenta valutazione del progetto in tutte le sue fasi, che permetterà di ridurre i rischi legati alla costruzione e gestione dell'opera stessa. Tali rischi, infatti, saranno attentamente valutati, coperti e allocati tra i diversi soggetti che partecipano all'operazione, garantendo ai finanziatori di limitare la loro parte di rischio alla sola quota di partecipazione nella società di progetto.

Da quanto finora affermato, si può facilmente intravedere per le società patrimoniali la possibilità di partecipare attivamente, in veste di promotori dell'iniziativa (ovvero in veste di sponsor), a queste operazioni ottenendo, così, importanti vantaggi sia a livello economico che finanziario.

In primo luogo, occorre precisare, che mediante il ricorso a queste operazioni, le società patrimoniali, possono massimizzare l'effetto della leva finanziaria riducendo o almeno diluendo nel tempo l'apporto di mezzi propri per il finanziamento di un determinato progetto.

In secondo luogo, tali operazioni contabilmente si presenterebbero come "operazioni fuori bilancio" (*off balance*) e, pertanto, mentre le passività connesse al progetto possono non apparire nel bilancio dello sponsor (cioè della Società Patrimoniale), le stesse saranno obbligatoriamente evidenziate nel bilancio del progetto. Questo avrebbe come conseguenza la separazione del rischio e della capacità di credito del progetto da quelli dello stesso soggetto promotore, che sarà così in grado di finanziare altri business. Si crea, in pratica, la possibilità che vi siano delle fonti di credito che risultano non accessibili per il singolo sponsor, ma che lo siano se a richiederle è il progetto come entità distinta¹⁵.

La cartolarizzazione, omologo italiano della termine anglosassone *securitization*, è uno strumento finanziario, ampiamente utilizzato in altri mercati, che potrebbe offrire alle imprese grandi opportunità e significativi benefici. La *securitization* viene definita come "il processo con cui i prestiti, i crediti e gli altri *assets* finanziari sono aggregati, e i flussi di cassa ed i valori

economici da essi generati sono reindirizzati per sostenere i pagamenti dei titoli emessi a seguito del processo. Tali titoli sono emessi e venduti agli investitori sul mercato finanziario sia attraverso collocamenti privati, direttamente o indirettamente dall'emittente, che utilizza la *securitization* per finanziare la propria attività”.

La definizione data evidenzia come la struttura di questa operazione è tale che il valore delle attività cedute non è legato alle caratteristiche dell'impresa, bensì alle capacità del portafoglio stesso di generare *cash flow* stabili e duraturi in grado di offrire una remunerazione adeguata all'investitore. L'operazione richiede la creazione di un apposito veicolo giuridicamente distinto dal cedente (la *spv*), che comporta la ricomposizione di parte dell'attivo di bilancio del soggetto cedente. Infatti, la titolarità dell'attività o dei flussi di cassa viene trasferita al veicolo finanziario, con lo scopo di recuperare liquidità, utilizzando come garanzia *assets* cui risulta associato un rischio inferiore rispetto a quello complessivo a cui risulta associato il cedente. La *SPV* finanzia l'acquisto della attività mediante l'emissione di titoli obbligazionari, denominati *Asset Backed Securities* (*ABS*) collocati sul mercato o direttamente presso alcuni finanziatori.

In sintesi, con il termine “cartolarizzazione” si definiscono quelle operazioni che prevedono il trasferimento a titolo oneroso di un'insieme di attività (*assets*) dal detentore originario (*originator*) ad una entità giuridica distinta (*spv*) che emette e vende titoli garantiti dalle attività stesse e dalla relativa redditività¹⁶.

Queste operazioni, sebbene il loro impiego nei settori delle *utilities* è ancora agli inizi ed è privo di specifici riferimenti normativi, potrebbero presentare una buona possibilità di applicazione e di sviluppo nel contesto di riferimento.

Per di più, i vantaggi ottenibili mediante la realizzazione di queste operazioni, quali la possibilità di massimizzare l'efficienza finanziaria mediante l'ottimizzazione del *debt equity ratio* relativo all'*asset* oggetto di cartolarizzazione e la possibilità di liberare liquidità mediante la riduzione del

¹⁵ Affinché questo vantaggio sia sfruttabile lo sponsor non deve possedere più del 50 % delle quote di partecipazione della società progetto. Se così fosse sarebbe obbligatoria la redazione del bilancio consolidato che comporterebbe l'annullamento del suddetto vantaggio.

¹⁶ A titolo meramente esemplificativo possono essere individuate le seguenti fasi di una operazione tipo (Ferragina 2001):

- 1) Selezione, da parte dell'*originator*, degli *assets* da cartolarizzare
- 2) Costituzione della *Special purpose vehicle*, società di scopo costituita sotto forma di società di capitali, autonoma rispetto all'*originator*, che deve acquisire da quest'ultimo gli *assets* finanziando l'operazione attraverso l'emissione di titoli sul mercato.
- 3) Cessione alla *SPV* degli *assets* individuati e dei crediti dall'*originator*¹⁶
- 4) Definizione delle caratteristiche dei titoli che saranno emessi e individuazione delle modalità ottimali di collocamento sul mercato in funzione delle caratteristiche del portafoglio di *assets* e in considerazione della domanda corrente sul mercato finanziario
- 5) Individuazione dell'eventuale *credit enhancement*
- 6) Individuazione della società di rating che deve valutare l'emissione
- 7) Emissione o collocamento dei titoli presso gli investitori. In questa fase può essere necessario avvalersi di un operatore specializzato

capitale investito, sembrano essere maggiormente rappresentativi se rapportati all'ambito delle "costituende" società patrimoniali.

Se, infatti, si parte dal presupposto che il successo di queste operazioni è legato al fatto che il cedente può recuperare liquidità per nuovi investimenti o per abbattere il livello di indebitamento vendendo alcune attività o trasferendo alla società veicolo i diritti relativi ad un gruppo di flussi reddituali futuri, appare comprensibile come le società patrimoniali, in veste di cedenti, ricorrendo a tali operazioni possano sfruttare in pieno le potenzialità derivanti da tali strumenti finanziari.

Il primo passo consiste nel definire con chiarezza le categorie di attività e di flussi futuri oggetto di cartolarizzazione. A tal proposito le classi di attività più usate sono le immobilizzazioni tecniche, i diritti ed i brevetti detenuti dall'azienda, gruppi omogenei di crediti (come canoni futuri), beni e semilavorati di magazzino.

Le società patrimoniali, in virtù proprio delle loro caratteristiche infrastrutturali, possono strutturare operazioni *asset-backed* su cespiti, quali gli immobili, le reti o gli impianti in queste confluiti, trasferendo al veicolo finanziario, sia immobili, -quando possibile- sia piuttosto flussi futuri, ovvero le entrate attese derivanti dai pagamenti dei canoni relativi all'utilizzo delle reti e degli impianti in loro possesso.

Ciò presuppone, nei diversi e specifici casi, l'identificazione dei cespiti eventualmente cartolarizzabili e in alternativa la relativa definizione del *quantum* e delle modalità giuridiche con le quali trasferire al veicolo finanziario i diritti sugli incassi derivanti dal canone di utilizzo di reti e impianti. Occorre, cioè, identificare ed individuare la componente (sia materiale che tariffaria) da isolare e quindi stabilire quale parte della stessa retrocedere alla *SPV* affinché sia cartolarizzata per garantire il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi agli investitori.

In conclusione, si può affermare che mediante l'impiego dei due strumenti finanziari sopra descritti, le società patrimoniali potranno sia effettuare investimenti legati ad iniziative di manutenzione ed ammodernamento delle infrastrutture esistenti sia impegnarsi nella realizzazione e nello sviluppo di altri servizi infrastrutturali a vocazione non industriale, come in precedenza ricordato, quali l'illuminazione pubblica, la gestione stradale, ecc..

Pertanto, nonostante entrambe le operazioni sopra descritte non siano prive di importanti problemi applicativi che impongono strutturazioni talvolta molto particolari, rappresentano una possibilità di finanziamento alternativa per tali soggetti che non può che avvalorare la tesi favorevole alla costituzione delle società patrimoniali.

8) Gestione ed amministrazione degli *assets* e dei pagamenti effettuati dalla clientela attraverso il *servicer*.

7. Considerazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti si è cercato di chiarire la ratio della costituzione delle Società Patrimoniali, il supporto normativo che le giustifica e le incoraggia, gli effetti derivanti da tale scelta sulle situazioni economico-patrimoniali di Società ed Enti Locali, il ruolo attivo della Patrimoniale come strumento di efficientamento e come supporto tecnico-gestionale. E' stata altresì valutata la sua sostenibilità economica e le diverse tipologie e modalità di costituzione.

In sintesi, gli obiettivi che sono alla base della costituzione di Società Patrimoniali locali e che dovrebbero muovere gli Enti Locali in tal senso sono:

1. Alleggerire la *struttura* del bilancio comunale, trasferendo cespiti e relativi debiti alla Società Patrimoniale, senza tuttavia intaccare il patrimonio netto, dal momento che il valore del ramo conferito corrisponde al valore della partecipazione del comune nella sua Società.
2. Utilizzare la Patrimoniale come strumento per:
 - l'asset management cittadino;
 - la gestione di ulteriori servizi di cittadinanza affidati dal Comune;
 - la valorizzazione del patrimonio sia per un loro migliore utilizzo sia come elemento di riconoscimento per la collettività di riferimento (ruolo di società "Cassaforte");
3. Supportare il Comune per le decisioni relative all'erogazione dei SPL, in particolare nell'ambito dell'organizzazione delle gare per la concessione in appalto.

Dal canto suo, la Patrimoniale può perseguire tali obiettivi sfruttando:

1. la sua forte capitalizzazione, come leva di indebitamento allo scopo di realizzare nuovi investimenti;
2. la morfologia dell'organizzazione aziendale, che semplifica i processi decisionali e rende più snelle e flessibili le operazioni da svolgere;
3. la possibilità di ricorrere più facilmente a strumenti di finanza innovativa per una migliore gestione della situazione dei flussi finanziari;
4. l'autofinanziamento, che la rende economicamente indipendente dal comune e che è rappresentata soprattutto dai canoni d'uso corrisposti dai gestori dei SPL, (opportunamente determinati sulla base delle specifiche conoscenze della Società Patrimoniale) ma anche da altri canoni e rendite (che possono risentire nella loro quantificazione di una valutazione che tenga conto di riflessi sociali);
5. le competenze e il know how relativi ai cespiti di proprietà, opportunamente censiti e valorizzati.

Il rapporto tra i due soggetti, Ente Locale e Società Patrimoniale, si basa sulla consapevolezza che la Società Cassaforte è uno strumento dell'Ente Locale per lo svolgimento in modo più efficiente di diverse attività e per il più agevole raggiungimento degli obiettivi prefissati. Pertanto è sottoposta al controllo dell'Ente Locale proprietario, che in particolari casi previsti in statuto (tale intervento può essere esteso a decisioni sia di tipo straordinario sia di tipo ordinario) può intervenire direttamente definendo gli obiettivi e il percorso da seguire. In tal modo l'efficienza organizzativa della Patrimoniale potrà tradursi in efficacia gestionale e in valore aggiunto per l'Ente Locale e per la collettività di riferimento.

Bibliografia

A.A. V.V. "Ruolo e sviluppo strategico delle società patrimoniali locali", atti del convegno svoltosi a Verona l' 8 novembre 2002

Antonioli B., Fazioli R., 2002, "La Riforma dei Servizi Pubblici Locali", Ed. Il Sole 24 Ore.

Antonioli B., Biagi F., Fazioli R., 2002, "Le Aste e i Servizi Pubblici Locali", in *Economia Pubblica*, n.1.

Beesley M.E., 1997, "Privatization, Regulation and Deregulation", Routledge Ed., second edition.

Bianchi P., 2002, "La Rincorsa frenata", Ed. Il Mulino – Saggi.

Bognetti G., Fazioli R., 1997, "Public Utilities and the Internationalization of the Economic System", in *Annals of Public and Cooperative Economics*.

Chance C., 1999, "Project finance", IFR, publishing Ltd

Draetta U. e Vaccà C., 1997, (a cura di), "Il project financing: Caratteristiche e modelli contrattuali", Egea, Milano

Grandinetti R., Massarutto A., 2003, (a cura di), "Servizi Pubblici e Politiche Territoriali", Franco Angeli ed.

Fabbi D., Fazioli R., Filippini M., 1996, "L'intervento Pubblico e l'Efficienza Possibile", Ed. Il Mulino – Ricerca.

Fazioli R., 1997, II edizione, "Dalla Proprietà alle Regole", Franco Angeli ed.

Fazioli R., 2003, (a cura di), "Ristrutturazione e New regulation nel Settore Idrico", Atti dei Convegni Laboratorio Utilities & Enti Locali, Venezia, Napoli, 2003 (in corso di pubblicazione)

Ferragina F., 2001, "Il finanziamento delle attività di impresa attraverso la cartolarizzazione dei crediti"; *Finanza Aziendale: dispense integrative dell'A.A. 2001-02*; Università degli studi di Firenze

Marzi G, Prosperetti L., Putzu E., 2001, "La regolazione dei Servizi Infrastrutturali", Ed. Il Mulino.

Rocca E., 1999, Securitization: caratteristiche e rappresentazioni in bilancio; in Amministrazione e Finanza n 11/1999

Working paper del Laboratorio Utilities & Enti Locali, n.1 – 2003 – “Ruolo e prospettive delle patrimoniali locali” di, Fazioli, Martino, Petretto L..

Working paper del Laboratorio Utilities & Enti Locali, n.2 – 2003 – “Liberalizzazioni e privatizzazioni nei Servizi Pubblici Locali” di Antonioli, Bolognesi, Fazioli, Tiraoro.

Working paper del Laboratorio Utilities & Enti Locali, n.3 – 2003 – “La ristrutturazione del sistema dei trasporti pubblici locali. Evidenze empiriche internazionali”, di Eichler, Fazioli, Santella.