

**presentazione del processo di trasformazione e privatizzazione  
dell'azienda erogatrice dei servizi pubblici locali di Pesaro  
Intervento di Giovanni Rubini  
Convegno data Media  
30 ottobre 2002  
Milano**

Credo di poter dare un contributo ai lavori di questo seminario portando la testimonianza della nostra esperienza concreta e svolgendo alcune riflessioni sulla stessa.

**Il processo di privatizzazione e trasformazione di aspes**

Il processo è iniziato nel marzo del 2000 con una delibera di indirizzo degli 11 consigli comunali con la quale veniva prefigurata la trasformazione del consorzio azienda aspes ( azienda che eroga servizi gas, idrico integrato, raccolta e smaltimento rifiuti, gestione del verde pubblico) in Spa e veniva autorizzata l'elaborazione di un progetto di parziale privatizzazione.

Nel luglio 2000 veniva approvata la trasformazione in Spa mediante la procedura accelerata prevista dalla Legge Bassanini e veniva approvato il progetto di privatizzazione.

Il progetto di privatizzazione prevedeva, attraverso l'istituto della scissione societaria, la costituzione di due società: una proprietaria delle reti e degli impianti che doveva restare di completo controllo pubblico e un'altra società alla quale affidare l'erogazione dei servizi ,ed alla quale affidare esclusivamente la proprietà delle attrezzature strumentali alla erogazione dei servizi stessi, che al contrario doveva essere oggetto di privatizzazione.

Il progetto in un qualche modo anticipava quanto previsto dal disegno di legge 4014 il cd Napolitano Venieri e mirava ad ottenere diversi obiettivi:

1. mantenere la proprietà pubblica delle reti e degli impianti per meglio tutelare gli interessi collettivi ed evitare il possibile insorgere di contenziosi allo scadere dei periodi di affidamento della gestione dei servizi;
2. attraverso la privatizzazione della società incaricata della erogazione dei servizi, da attuarsi anche con la cessione di una

quota di azioni ad un partner industriale, si voleva da una parte creare le condizioni per un ulteriore efficientamento dell'azienda e dall'altra reperire risorse per finanziare gli investimenti delle amministrazioni proprietarie. Il progetto di privatizzazione approvato prevede complessivamente la dismissione del 65% del pacchetto azionario.

Nel dettaglio la dismissione del 65% delle azioni dovrà avvenire con le seguenti modalità:

- \* il 24% ad un partner industriale strategico per le ragioni sopra riportate;

- \* il 41% ai cittadini della provincia (con una quota riservata ai dipendenti dell'azienda) attraverso la forma del c.d. "collocamento privato" che è una delle modalità ad evidenza pubblica per processi di dismissione di azioni. La finalità di questa dismissione è quella di consolidare il rapporto fra i cittadini-clienti e l'azienda stessa ed inoltre coinvolgere i dipendenti in modo forte nel processo di privatizzazione.

Per la vendita delle azioni ai cittadini si è scelto di non andare in borsa in relazione alle modeste dimensioni dell'azienda, per la congiuntura non favorevole, per l'incertezza normativa in tema di servizi pubblici locali al momento in cui è stata assunta la decisione.

Per incentivare l'interesse dei cittadini all'acquisto delle azioni con la modalità del collocamento privato, che in un qualche modo comporta dei limiti allo scambio delle stesse, abbiamo previsto a loro favore una opzione put nei confronti delle amministrazioni che venderanno (ai cittadini è garantita per quattro anni la facoltà di retrocedere le azioni ai comuni ad un prezzo predefinito e superiore a quello di acquisto ed i comuni sono obbligati al riacquisto).

Per tutelare i comuni, che potrebbero vedersi retrocesse tutte le azioni in precedenza vendute, è stata prevista una analoga opzione put a loro favore nei confronti del partner industriale (i comuni hanno la facoltà di rivendere allo stesso prezzo individuato in sede di gara le azioni eventualmente retrocesse dai cittadini al partner industriale e questi invece ha l'obbligo al riacquisto. Tale obbligo è garantito con fideiussione bancaria da presentare contestualmente all'offerta per l'acquisto della quota del 24%).

Il punto di forza di questa strategia non è rappresentato solo dalla volontà di non far correre rischi dal punto di vista finanziario ai comuni nel caso in cui i cittadini in massa decidessero di retrocedere le azioni ma soprattutto questa modalità consente ai

comuni di rinviare dopo tre anni di collaborazione effettiva la decisione di cedere o meno la maggioranza della società al partner privato.

Questo processo di privatizzazione è stato elaborato congiuntamente dai dirigenti del comune, dai dirigenti dell'azienda e da una società di advisor individuata mediante gara.

Ad oggi abbiamo concluso la prima fase della privatizzazione e cioè quella relativa alla ricerca del partner industriale. E' risultato aggiudicatario della procedura Seabo di Bologna che ha offerto per ogni azione un prezzo pari ad oltre sei volte il valore nominale delle stesse.

La gara sostanzialmente si è svolta in due fasi : nella prima i candidati sono stati selezionati in base ad una proposta di piano industriale e ad una offerta economica, nella seconda fase che prevedeva anche la possibilità di rilanci sono state valutate esclusivamente le offerte economiche.

La procedura di privatizzazione parziale della società che ho appena illustrato, che prevede a seguito dell'operazione di scissione la nascita di 2 società una proprietaria delle reti e l'altra che ha il compito di erogare i servizi prefigurando così quanto era previsto dal disegno di legge 4014 e quanto è previsto dall'art. 35 della finanziaria 2002.

### **Criticità incontrate fino a questa fase del percorso:**

Credo che sia di interesse esaminare la difficoltà incontrate nel dare attuazione a questo processo fino ad oggi. Le difficoltà rilevanti sono state sostanzialmente tre: 1°) la prima legata alla redazione dei contratti di servizio nelle loro diverse implicazioni; 2°) la seconda legata al patrimonio rappresentato da reti ed impianti, 3°) la terza legata alla regolamentazione delle relazioni con i privati a seguito del loro ingresso (nel nostro caso con una quota di maggioranza) nella società.

#### **1) Problemi connessi alla stesura ed alla stipula dei contratti di servizio**

Il contratto di servizio è lo strumento principale attraverso il quale il comune esercita (e rispetto alla storia in un qualche modo si

riappropria )del ruolo di decisore politico sui servizi pubblici locali.

Nel contratto devono infatti essere disciplinati:

1. gli impegni reciproci;
2. il livello di qualità del servizio da garantire;
3. gli strumenti di verifica del livello previsto;
4. durata del contratto;
5. gli aspetti economici del rapporto;
6. i diritti degli utenti;
7. le conseguenze degli inadempimenti.

E' innanzi tutto doveroso, in premessa ,rappresentare la difficoltà in cui si trovano gli enti locali derivante dalla mancanza di competenze in materia di servizi pubblici locali perché tutto quanto atteneva alla erogazione di questi servi era stato demandato alle aziende che nei fatti operavano con grande autonomia.

A mio avviso un primo grande problema conseguente alla riforma sarà proprio quello di ricostruire negli enti locali le competenze tecniche necessarie a supportare il ruolo di decisore politico e di controllo su queste materie che giustamente spetta agli enti.

Il tutto alla luce del mutato rapporto fra aziende ed enti che così come prefigurato dalla riforma non è più un rapporto funzionale (ancora più vero nel caso di aziende privatizzate) ma diventa rapporto contrattuale che ovviamente richiede competenze specifiche sulle materie oggetto del contratto.

Questa carenza o mancanza di competenze negli enti (in questa fase di profonda trasformazione del mercato, soprattutto nei casi, e non sono pochi, dove ci sono rapporti conflittuali il management dei comuni e quello delle aziende) può essere causa di gravi disfunzioni in servizi così delicati e ed importanti per i cittadini.

Questa carenza di competenze tecniche specifiche sui servizi si ripercuote nell'ambito della stesura dei contratti in particolare nella individuazione dei livelli di qualità dei servizi e sulle modalità necessarie alla loro misurazione. Questo anche nella consapevolezza che gli standard individuati dalle authority (ad esempio quelli individuati da quella per l'energia ed il gas) necessiterebbero di una maggiore definizione.

Un ulteriore problema, sempre connesso alla carenza di competenze tecniche negli enti, è rappresentato dal tema delle tariffe con particolare riferimento a quella per la raccolta ed lo smaltimento dei rifiuti problema che sussisterà fino alla effettiva

attivazione delle autorità locali.

Un ulteriore aspetto rilevante disciplinato nel contratto di servizio è rappresentato dalla istituzione di un comitato tecnico a garanzia della corretta applicazione del contratto e che inoltre deve occuparsi delle eventuali modifiche o aggiornamenti che dovessero rendersi necessari rispetto ad esigenze impreviste insorte nel periodo di vigenza del contratto.

Il comitato tecnico, previsto nel contratto di servizio con il gestore, inoltre, accertato il miglioramento degli obiettivi di qualità previsti dal contratto stesso, può proporre all'ente affidatario del servizio il riconoscimento al gestore di benefit di diversa natura. E' stato cioè previsto un meccanismo incentivante finalizzato al miglioramento dei servizi erogati.

## **2°) La manutenzione delle reti e degli impianti**

La prima difficoltà era rappresentata dalla impossibilità di conferire alla società proprietaria delle reti i beni del demanio comunale.

Noi l'abbiamo risolto mantenendo la proprietà di questi beni in capo ai comuni e prevedendo in capo al gestore del servizio l'obbligazione a pagare un doppio canone di locazione per reti ed impianti uno a favore dei comuni ed uno a favore della società proprietaria della restante parte delle reti.

Questo doppio canone certamente non semplifica le relazioni fra i diversi soggetti.

Il nuovo comma 13 dell'art.113 del Testo Unico, così come modificato dalla finanziaria, supera questo problema anche se non è espressamente stabilita una deroga all'inalienabilità dei beni demaniali sancita dal C.C.? Il disegno di legge 4014 prevedeva espressamente tale deroga che invece manca nell'art.35 .

Il tema certamente più complesso che deve essere affrontato e risolto con i contratti di servizio nel caso, come nella nostra esperienza, di separazione fra proprietà delle reti ed erogazione dei servizi, è certamente rappresentato dal problema del mantenimento funzionale delle reti e degli impianti.

Deve cioè essere stabilita e regolamentata la competenza in materia di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria e sugli investimenti.

Il problema principale che noi abbiamo incontrato è stato quello di individuare modalità che garantissero una quantità di risorse certe ed effettivamente spese sulle reti ed al contempo evitare atteggiamenti da parte delle due società che mettessero in discussione la competenza dell'una o dell'altra rispetto agli interventi da effettuare.

La prima decisione assunta è stata quella di stabilire un canone per l'uso delle reti e degli impianti ( da noi pari al 6% del valore del patrimonio concesso in uso) regolamentato in un apposito contratto fra la società proprietaria delle reti e la società incaricata della erogazione dei servizi.

E' importante ricordare che a questo contratto si aggiungono altri due contratti:

1. uno fra il Comune e la società proprietaria delle reti finalizzato a garantire la corretta manutenzione ed il potenziamento dei beni affittati;
2. un altro fra il comune e la società erogatrice dei servizi finalizzato a mantenere un adeguato livello di qualità dei servizi stessi.

Dall'insieme di questi contratti risulta che:

\* tutte le risorse derivanti dal canone di locazione devono essere destinate alla manutenzione ordinaria, straordinaria ed agli investimenti finalizzati al potenziamento delle reti;

\* la società che si occupa della erogazione dei servizi propone alla società proprietaria delle reti i progetti da inserire nel piano degli investimenti e propone le priorità. La società proprietaria delle reti assume le decisioni, finanzia i progetti con i proventi del canone, realizza gli interventi come stazione appaltante. Ovviamente anche i comuni soci possono decidere di finanziare interventi di particolare interesse e demandarne la realizzazione alla società proprietaria delle reti. Anche la società erogatrice dei servizi può finanziare e realizzare investimenti, sempre previa autorizzazione della società proprietaria, con l'obiettivo di efficientare la gestione.

\* la manutenzione straordinaria viene realizzata dalla società dei servizi, previo accordo con la società proprietaria, rendicontata alla società delle reti, che provvede al pagamento;

\* la manutenzione ordinaria viene eseguita dalla società che eroga i servizi, che ha l'obbligo di rendicontare annualmente all'altra

società, viene finanziata dalla società proprietaria delle reti fino alla concorrenza di un dato importo preventivamente stabilito. Tutti gli interventi di manutenzione ordinaria eccedenti tale importo che si rendessero comunque necessari debbono essere realizzati a carico della società che eroga i servizi. Al contrario se gli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti nell'anno fossero di importo inferiore al valore pattuito in contratto le risorse risparmiate devono essere destinate ad interventi di manutenzione straordinaria da effettuarsi negli anni successivi.

Questa impostazione, secondo noi, garantisce una quantità certa di risorse (da intendersi come quantità minima) che viene effettivamente destinata alla manutenzione ed al potenziamento delle reti ed inoltre tende ad evitare conflitti di competenza sugli interventi da effettuare

### **3) Infine un terzo ordine di problemi deriva dalla necessità di tutelare i soci pubblici che potrebbero trovarsi nella posizione di soci di minoranza nella società di gestione**

Questa necessità richiede la redazione di una serie di atti complessi che sono:

**1. lo statuto** della società che certamente deve essere adattato alla nuova compagine societaria;

(**previsione di una** maggioranza qualificata per le materie oggetto di assemblea straordinaria; previsione di un quorum qualificato per alcune delibere del C.d.A.)

**2. una convenzione di diritto pubblico** che disciplina le relazioni fra i soci pubblici affinché operino nella società come unico soggetto;

**3. patti parasociali** fra i soci pubblici e quelli privati;  
(modalità di nomina dei componenti del CdA; previsione di un quorum deliberativo qualificato del CdA per determinati oggetti; previsione di un sindacato di blocco a carico sia dei soci pubblici che del socio privato; impegno dei soci pubblici e del partner strategico a nominare consiglieri espressione dei cittadini e del management)

**4. il contratto di cessione** delle azioni poste in vendita.  
(Divieto di acquisto e di incremento di partecipazione a carico dei soci privati da soggetti terzi rispetto alle parti)

Tutti questi documenti sono finalizzati a mio avviso al conseguimento di tre risultati: il primo a garantire la corretta attuazione del progetto con le modalità ed i tempi previsti; il secondo a garantire ai soci pubblici, anche in posizione di minoranza, sulla effettiva possibilità di essere determinanti rispetto a decisioni che riguardino la vita dell'azienda (trasferimenti di sede, fusioni, scissioni, cessioni di rami di attività, ecc) il secondo obiettivo deve essere quello di garantire, anche nell'ambito della gestione ordinaria della società, una gestione che miri affettivamente al conseguimento di risultati economici da ripartire fra i soci. Per chiarire meglio è necessario cautelarsi al fine che nessuno possa essere in condizione di sottrarre risorse dalla società in corso di esercizio al fine di ridurre l'ammontare dei dividendi a fine esercizio.

### **Conclusioni**

Al di là delle difficoltà incontrate, la nostra esperienza ad oggi, testimonia che l'impianto della riforma non solo tiene ma può rappresentare una grande opportunità per gli enti locali proprietari delle aziende che erogano servizi pubblici locali. Molto probabilmente occorrerà per una puntuale applicazione della riforma adeguare le normative di settore.