



## PREMESSA E SINTESI DEL LAVORO

### *Origine della ricerca*

Questa ricerca è stata commissionata dalla Fondazione Civicum di Milano nell'ambito della propria missione etica volta a migliorare la trasparenza e la significatività della comunicazione istituzionale degli enti pubblici ai cittadini, al fine di stimolare una loro maggiore partecipazione alla gestione dei beni pubblici per aumentarne l'efficienza e favorire un'allocazione delle risorse più condivisa. L'analisi dei bilanci delle controllate dei principali Comuni italiani è stata richiesta nell'ambito dei seguenti obiettivi:

- fornire all'amministrazione e ai cittadini un quadro completo delle attività del Comune;
- stimolare la presentazione di un'informativa più trasparente e significativa per analisti e cittadini;
- individuare indicatori di efficienza e di qualità che consentano un confronto tra società operanti nello stesso settore;
- sollecitare l'assunzione di comportamenti virtuosi ispirati al concetto di *best practice*.

Questo rapporto costituisce il risultato della prima fase del lavoro, articolata sull'elaborazione dei bilanci più recenti disponibili per le 21 principali società controllate dai Comuni di Roma, Milano, Napoli e Torino. Esso comprende l'allegato con i bilanci riclassificati, una relazione sui risultati ed un *set* di allegati volti a chiarire alcuni aspetti fondamentali nell'apprezzamento dei risultati di bilancio. È in corso una seconda fase che approfondirà le modalità di valutazione dei costi dei servizi e le tematiche della qualità dei servizi erogati.

### *Sintesi del lavoro*

Il rapporto comprende dati e informazioni su 21 società a controllo comunale che nel loro aggregato esprimono un volume di ricavi di 7,5 miliardi di euro e 67 mila dipendenti. In generale, la presentazione delle informazioni contabili è da



ritenere carente in termini di trasparenza e di significatività, ma si tratta di un risultato che ci si attendeva poiché questi documenti – escludendo le tre società quotate – non sono ancora oggetto di particolare attenzione da parte dei cittadini e degli operatori in genere. Più in dettaglio, mancano informazioni adeguate sugli aspetti qualitativi dei servizi prestati e sulla *governance* complessiva che regola il funzionamento delle imprese. Imprese che costituiscono una parte importante dell'attività di servizio dei Comuni: nel loro insieme, i relativi costi equivalgono infatti alle spese correnti che i Comuni sostengono per le attività dirette; a Milano l'attività svolta tramite società partecipate è stimabile addirittura in una volta e mezza quella diretta.

I conti economici sono chiusi con un risultato positivo a Milano e a Torino, in perdita a Roma e Napoli. Questo dato deve essere valutato sotto un duplice aspetto: i) l'articolazione settoriale, ii) le condizioni operative (economiche e di qualità del servizio) che le varie società fronteggiano. L'approfondimento di questo secondo aspetto sarà oggetto della prossima fase della ricerca. Per quanto riguarda invece il profilo settoriale, è da notare che chiudono largamente in attivo le società del comparto energia, gas e acqua, mentre i trasporti accusano il più delle volte disavanzi operativi, pur con situazioni differenziate: ad esempio, l'ATM milanese chiude in utile – ma grazie a 20 milioni di euro di proventi finanziari, senza contare i contributi regionali che costituiscono la metà dei ricavi – e distribuisce un dividendo, mentre la CTP di Napoli coglie il record negativo con 43 milioni di perdite.

Di qualche interesse il flusso di dividendi che i Comuni ricevono; l'importo maggiore riguarda Milano che beneficia di distribuzioni di utili da parte di tutte le controllate ad esclusione della Metropolitana Milanese (il cui ultimo bilancio presenta comunque un utile che risente di un periodo limitato di gestione del servizio idrico). Situazione opposta quella di Napoli dove i dividendi sono assenti. Le principali distribuzioni vengono in ogni caso dalle società quotate (AEM, AEM Torino e ACEA).

Una caratteristica delle imprese è data dai rapporti con i Comuni controllanti. Questi si palesano in buona misura in un flusso di pagamenti a titolo di contributi o corrispettivi che i controllanti riconoscono alle controllate a valere sui servizi prestati. È evidente che dalla consistenza di questi flussi dipende la misura degli stessi risultati economici; è altrettanto evidente che le stesse politiche tariffarie decise dai Comuni finiscono per determinare gli importi che essi debbono erogare a compensazione del maggior costo dei servizi stessi. Dovendo valutare l'efficienza del servizio, emerge dunque una duplice esigenza: da un lato, occorre valutare i costi (principalmente quelli del personale la cui incidenza sul totale va da un minimo del 28% a Torino ad un massimo del 66% a Napoli) rapportandoli non



ai ricavi ma alla quantità di servizi erogati (in termini fisici); dall'altro lato, occorre verificare le effettive differenze prodotte a livello di ricavo dalle diverse politiche comunali sia in termini di tariffe che di qualità nella prestazione del servizio. Entrambi questi aspetti richiedono un approfondimento di indagine che va oltre l'elaborazione dei dati di bilancio *tout court*. Qui vale la pena di sottolineare che la gestione di queste società pone alcuni importanti interrogativi:

- quali sono le finalità che le società a controllo comunale debbono perseguire? In generale queste finalità si riassumono nella prestazione di servizi pubblici locali, ma occorre precisarne i vincoli in termini di costo, di quantità e di qualità;
- che tipo di controllo può esercitare il Comune nella sua veste di maggiore azionista? La risposta è complicata dal fatto che molte delle attività sono regolate da norme che attribuiscono poteri ad altri enti, principalmente Regioni e Province;
- che tipo di azione può esercitare il *management* di queste aziende? Una parte importante dei ricavi (quella che discende dai prezzi dei servizi prestati) è infatti decisa da enti esterni ed una parte importante delle risorse (ad esempio, il lavoro) sconta le rigidità tipiche del pubblico impiego;
- tenuto conto di quanto sopra, in quale modo i cittadini utenti sono in grado di richiedere qualità ed efficienza dei servizi che queste società prestano? Con quali forme di controllo, di intervento analitico e di proposta? Specie tenuto conto che si tratta di attività che in molti casi possono essere svolte da aziende con differenti assetti azionari?

Infine, la struttura finanziaria riserva alcune sorprese. La prima riguarda la presenza di debiti: valutando l'aggregato dei 4 Comuni, l'esposizione finanziaria è relativamente contenuta, ragguagliandosi a 91,6 euro per ogni 100 euro di patrimonio netto tangibile; questo indice assume una grande significatività se si considera che le maggiori *utilities* internazionali esibiscono un rapporto "mostruoso" di ben 730 : 100 e che tra le maggiori *utilities* italiane l'Enel segna un 345 : 100, mentre Telecom Italia ed Autostrade si caratterizzano con patrimoni tangibili negativi. L'unica controllata comunale ad esprimere un indice apparentemente "pericoloso" è la romana AMA. Altra sorpresa viene riservata dalle società napoletane: sono le peggio performanti a livello di conto economico, ma al tempo stesso anche le meno indebitate verso terzi (praticamente non hanno passivi finanziari), traendo risorse da debiti verso Comuni, regione ed altri enti. Ultimo rilievo, la presenza di fondi liquidi cospicui; le controllate milanesi e romane totalizzano 1,3 miliardi di euro; la prima anomalia riguarda l'ATM che detiene 397 milioni di liquidità, seguita dall'AEM (Milano) con 383 milioni (che derivano in gran parte dall'emissione di mezzo miliardo di obbligazioni nel corso



dell'esercizio), e – a Roma – dall'ACEA con 153 milioni e dall'ATAC con 136 milioni. Anche queste apparenti anomalie andranno approfondite nella seconda fase della ricerca tramite il confronto diretto con le varie società.

*Ufficio Studi Mediobanca, giugno 2005*