

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/309430287>

# Lo sviluppo sostenibile può contare sulle partecipate

Article · August 2016

---

CITATIONS  
0

READS  
23

1 author:



[Mario Pagliaro](#)

Italian National Research Council

666 PUBLICATIONS 18,303 CITATIONS

SEE PROFILE



© ISTOCK - WANGPHOTO

# Lo sviluppo sostenibile può contare sulle partecipate

*Adottando le nuove tecnologie in campo energetico e applicando i principi dell'economia circolare, potranno porsi all'avanguardia della ristrutturazione del sistema produttivo italiano*

di Mario Pagliaro

**C**on questo contributo, vogliamo evidenziare come le aziende dei cinque servizi pubblici cosiddetti «di rilevanza economica a rete» (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale) di proprietà dei comuni italiani possano fare da soggetti attuatori delle strategie di sviluppo sostenibile sul territorio nazionale. Alla radice vi sono due ragioni essenziali: una tecnica, l'altra politico-economica.

La prima ragione è che energia, pubblica illuminazione, trasporti, acqua e rifiuti sono i settori strategici per rendere o meno sostenibile lo sviluppo futuro delle comunità. Tutti si apprestano infatti a essere rivoluzionati dalle nuove tecnologie dell'energia e dell'economia circolare; e dall'accelerazione, dopo l'accordo internazionale alla conferenza delle Nazioni Unite COP21, nelle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile (1).

Il secondo motivo è che queste aziende hanno in gran parte la for-

za economica e lo status politico necessari a produrre un impatto significativo ed efficace nei rispettivi territori di riferimento.

## **Le nuove tecnologie dell'energia**

Uno a uno, tutti i campi di azione delle partecipate locali vedono dispiegarsi le nuove tecnologie dell'energia.

(1) E. Ronchi, A. Barbabella, R. Orsini, T. Federico, *La svolta dopo l'accordo di Parigi. Italy Climate Report 2016*, Roma, Fondazione Sviluppo Sostenibile, 2016.

Nel trasporto pubblico, sono centinaia i bus elettrici da 12 o 24 metri con accumulatori al litio che circolano nelle strade di tutta Europa. Hanno un'autonomia superiore ai 200 km e il costo di percorrenza unitario è un quarto di quello dei bus alimentati a gasolio.

Nella distribuzione dell'elettricità, ad aprile di quest'anno in pratica 1 kWh ogni 2 prodotti in Italia proveniva da acqua, sole, vento, terra, e biomasse, consentendo di acquistare sul mercato l'elettricità a prezzi che non si erano mai visti: 32 euro per mille kWh (2).

Nella distribuzione del gas naturale per il riscaldamento e per la produzione di acqua calda sanitaria negli edifici, il riscaldamento globale e la concomitante diffusione delle tecnologie delle pompe di calore e del solare da anni stanno determinando un crollo dei consumi senza precedenti

storici: -17 per cento su base annua solo nel 2014 (3).

Nel caso del ciclo delle acque, dalla sanificazione fino alla depurazione, l'introduzione di tecnologie come l'ozonizzazione, l'idrocavitazione e la possibilità di autoprodurre l'elettricità con il fotovoltaico divenuto low cost e altamente efficiente (> 20%) avrà un profondo impatto su tutte le aziende che lo gestiscono.

Nella pubblica illuminazione, la disponibilità generalizzata di LED ad altissima efficienza può far scendere le onerose bollette pagate dai comuni di oltre il 70 per cento, mentre pressoché tutte le strade extraurbane e quelle periferiche possono essere illuminate con

i nuovi lampioni fotovoltaici, azzeccando i costi di esercizio.

Nel settore dei rifiuti, la diffusione delle nuove tecnologie di riciclo e valorizzazione degli scarti industriali e domestici fa dell'Italia una delle nazioni leader nel campo dell'economia circolare, con lo straordinario successo dei Consorzi pubblico-privati per il riciclo di plastica, legno, carta, acciaio, vetro, oli usati e batterie nati in seguito alla riforma Ronchi di fine anni Novanta.

Un successo che si traduce in concreto sviluppo economico. Per esempio, le acciaierie che fanno uso del rottame ferroso e del forno elettrico a Brescia, a Cremona

lo sviluppo sostenibile fondate dagli enti locali negli ultimi 15 anni contribuendo a far crescere, per dirla con Domenico Arcuri, «un numero che non ha uguali in nessun altro paese del mondo civile» (4).

Qui parliamo delle storiche aziende fondate in larga parte nella prima metà del Novecento, la cui dimensione economica è quella resa nota dalla Federazione che le rappresenta con istituzioni e sindacati: oltre 500 aziende associate, 90.000 addetti, 40 miliardi di fatturato e utili, modesti, per 604 milioni (5).

I servizi sono offerti ai cittadini e ai comuni attraverso contratti di servizio di durata pluriennale con i comuni proprietari; mentre le aziende dispongono di ingenti patrimoni accumulati in decenni di investimenti che, insieme alla vasta e fidelizzata clientela, le rendono largamente bancabili.

Con l'arrivo della crisi finanziaria, il ruolo di

queste aziende si è rafforzato ulteriormente. Lo verifica nel 2009 una ricerca del Censis: nella percezione di imprese e famiglie le *public utilities* hanno accresciuto la capacità di investimento finanziario e tecnico (6).

Fra il 2000 e il 2015 il debito pubblico italiano passa da 1300 a 2172 miliardi: il 132,7 per cento del Prodotto Interno Lordo. In queste condizioni, i sindaci con risorse decurtate trovano nelle partecipate gli strumenti operativi per attuare buona parte dei programmi elettorali resi inefficaci dall'ineludibile anemia finanziaria.

Fra le richieste dei cittadini elettori c'è quella, ormai diffusa trasversalmente fra i diversi gruppi socia-



e a Pozzuolo del Friuli prosperano e si espandono all'estero. Quelle di Genova, Taranto, Terni e Piombino, che sono rimaste al trattamento delle materie prime, sono in profonda crisi.

### La rilevanza economica e politica delle partecipate locali

Sono le partecipate locali che possono generare gli investimenti pubblici per rendere concretamente sostenibile lo sviluppo dei loro territori di riferimento.

Il lettore ci conceda una temporanea sospensione del giudizio.

Non si parla qui delle 7450 aziende possedute da governo, regioni, province e comuni, fra le quali numerose sono le varie agenzie per

(2) Terna, *Rapporto mensile sul sistema elettrico. Consuntivo aprile 2016*, 13 maggio 2016.

(3) Istat, *Qualità dell'ambiente urbano. Fattori di pressione*, Roma, novembre 2015.

(4) D. Arcuri, cit. in G. Colarusso, «Domenico Arcuri: "I manager incapaci? A casa"», *Lettera43.it*, 10 aprile 2014.

(5) Utilitalia, [www.utilitalia.it](http://www.utilitalia.it), 2016.

(6) Fondazione Censis, *La crisi, il mercato, i servizi pubblici locali*, 2009.



© ISTOCK - TMFFC\_ANALYZER

Energia, pubblica illuminazione, trasporti, acqua e rifiuti si apprestano a essere rivoluzionati dalle nuove tecnologie dell'energia e dell'economia circolare

li, di un ambiente più sano e più pulito. Nel dicembre 2015, per esempio, molti sindaci sono costretti alla chiusura prolungata del traffico: i livelli di inquinamento atmosferico delle città sono diventati insostenibili. A dicembre a Milano, dopo 33 giorni consecutivi di superamento della soglia del particolato PM10, l'amministrazione chiude le strade al traffico veicolare per tre giorni.

L'inquinamento dell'aria è dovuto alla combustione di benzina e gasolio da parte dei veicoli, e da quella del gas naturale da parte delle caldaie installate negli edifici. Il ruolo delle aziende partecipate, nella transizione a un modo di spostarsi, riscaldare e illuminare che riduca drasticamente l'impatto sull'ambiente, diventa evidente.

Trasformare la flotta di autobus a Milano dal gasolio all'elettricità avrebbe un impatto significativo. All'inizio del 2016 ecco dunque la prima gara indetta dalla SpA pubblica dei trasporti milanese per l'acquisto di 10 nuovi autobus elettrici a tre porte da destinare alle vie del centro.

Analogamente, installare in modo diffuso le colonnine di ricarica per i veicoli elettrici contribuirebbe concretamente alla diffusione della mobilità elettrica. In Italia le stazioni di ricarica per i veicoli elettrici sono un migliaio, di cui una decina a ricarica rapida. Una prima copertura della rete autostradale più le nove aree metropolitane, oltre a Roma, richiederebbe 15.000 stazioni di ricarica, che dovranno divenire 200-300.000 quando la mobilità sarà diventata elettrica (7).

È evidente che servono investimenti diffusi sul territorio. E le partecipate locali, bancabili e dotate di ampie risorse trasferite ogni anno in conto capitale e in conto corrente dai comuni azionisti, possono realizzarli in modo graduale e infine efficace.

Ciò di cui hanno bisogno è di giovani manager di alto livello scelti sul mercato in base a capacità e competenze.

### **Innovazione manageriale nelle partecipate**

Interpellati dal Censis nel 2009, quasi il 60 per cento degli amministratori locali si diceva d'accordo sulla necessità di avere aziende pubbliche locali a conduzione manageriale, perché i servizi pubblici locali ricoprono un ruolo decisivo per l'attrattività e la competitività del territorio e sono visti come soggetti in grado di suscitare nuove strategie e nuove prospettive di cambiamento (8).

La riforma da poco varata dal governo prevede che al posto dei consigli di amministrazione che dai primi anni Novanta gestiscono le SpA locali subentri l'amministratore unico, un manager di alto profilo i cui requisiti minimi professionali saranno stabiliti a breve da un decreto del presidente del Consiglio (9); la riforma prevede un compenso fisso e variabile (agganciato ai risultati raggiunti) in base alla clas-

(7) F. Starace, «Auto elettrica, inaugurata la Fast Recharge Eni-Enel», *futur-e.enel.it*, 6 febbraio 2015.  
 (8) Fondazione Censis, *op. cit.*

(9) Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, gennaio 2016.

© Egge SpA - TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

sificazione della partecipata fra cinque diverse tipologie stabilite con decreto del ministro dell'Economia.

Permangono, e sono anzi rafforzati, gli obblighi comunitari per i comuni e per le città metropolitane di mettere a gara i servizi pubblici locali. Forti gli incentivi alle fusioni per creare operatori capaci di partecipare alle gare d'ambito per gli affidamenti dei servizi che da comunali passano a scala di ambito ottimale.

Nel settembre del 2014 l'ufficio dell'allora commissario alla spending review pubblica il *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali* (10). Il testo raccomanda l'uso diffuso dei costi standard; aggregazioni fra partecipate diverse; uso degli ambiti territoriali ottimali per promuovere affidamenti su territori sufficientemente ampi; e una strategia *ad hoc* per il trasporto pubblico locale, che manifesta perdite particolarmente elevate.

La riforma che ne seguirà agisce sulle società per azioni create dopo il crollo del muro di Berlino con la legge 142, che nel 1990 cambia la forma giuridica delle società municipalizzate. Le aziende cui il Governo Mussolini nel 1925 (regio decreto n. 2578) aveva dato un'organizzazione industriale con al vertice un direttore e il controllo affidato ai consigli comunali hanno una nuova organizzazione, con un consiglio di amministrazione il cui presidente è il rappresentante legale dell'azienda. Sottoposta alla legislazione societaria, la nuova SpA ha un collegio sindacale di revisori retribuiti dall'azienda e l'ulteriore controllo

(«analogo») del consiglio comunale. Per gli acquisti, si applica il codice degli appalti. Per il reclutamento del personale si ricorre a procedure a evidenza pubblica.

Nel 1993 viene introdotta l'elezione diretta dei sindaci, cui spetta la nomina dei consigli di amministrazione e del presidente. Le ex municipalizzate più grandi – a Roma, Milano e Torino – vengono parzialmente privatizzate. Per alcune, per esempio l'ACEA di Roma e

golatore anche nel settore dei rifiuti), che definisce gli standard di servizio e le tariffe, imponendo *de facto* alle partecipate l'allineamento fra costi e ricavi.

Il settore nel complesso cresce, anche se ancora oggi alcune partecipate locali, da Roma a Livorno a Palermo, sono o sono state in condizioni di dissesto.

Ci si potrebbe allora chiedere quale possa essere oggi l'attrattività di una di queste aziende per un giovane ad alto potenziale fresco di Master, interessato a divenirne un manager piuttosto che a lasciare l'Italia per unirsi ai 300.000 *expatriates* laureati già residenti nei paesi OCSE nel 2007 (11), e da allora cresciuti modo significativo a causa della crisi economica. La risposta, a nostro avviso, è semplice: la possibilità di incidere concretamente sullo sviluppo dei territori.

### Sviluppo, non decrescita

Per chi si occupa di sviluppo sostenibile è noto come un'ampia corrente di pensiero faccia riferimento alla cultura della decrescita (12). Alcune delle idee

fondanti del movimento per la decrescita, per esempio la critica al consumismo e al relativo spreco di risorse, sono largamente condivisibili.

Ma la cultura a nostro avviso più feconda dello sviluppo sostenibile è quella che si propone di coniugare crescita economica e tutela dell'ambiente e del lavoro. Il tema è amplissimo (13), e non è l'oggetto di questo studio.

Un esempio è sufficiente per capi-



La cultura più feconda dello sviluppo sostenibile coniuga crescita economica e tutela dell'ambiente e del lavoro

la AEM di Milano, arriva pure la quotazione in Borsa. Molte si accorpano fra loro dando vita alla formazione di *multiutilities* con fatturati di miliardi di euro (la A2A posseduta al 50 per cento dai comuni di Milano e Brescia ne fattura quasi 4,9 nel 2014).

Le aziende operano in mercati fortemente regolati a livello nazionale dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (cui presto spetterà il ruolo di re-

(10) Commissario straordinario alla revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, settembre 2014.

(11) L. Beltrame, *Realtà e retorica del brain drain*

in Italia. *Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Trento, Quaderni, 35, 2007.

(12) S. Latouche, «Pour une société de décroissance», *Le Monde diplomatique*, novembre 2003, pp. 18-19.

(13) W. Norman, C. MacDonald, «Getting to the Bottom of "Triple Bottom Line"», *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 2004, pp. 243-262.



**Mario Pagliaro**

chimico e docente di nuove tecnologie dell'energia, coordina al Cnr le attività del Polo Solare della Sicilia. Da settembre a dicembre 2015 è stato presidente di Amg Energia, partecipata del Comune di Palermo. Fellow della Royal Society of Chemistry, è uno dei ricercatori italiani più citati a livello internazionale nel campo della chimica e delle nanotecnologie.  
[mario.pagliaro@cnr.it](mailto:mario.pagliaro@cnr.it)

re di cosa parliamo. Una campagna mediatica finalizzata a sensibilizzare i cittadini sulle tematiche dell'energia e dell'ambiente (*M'illuminano di meno*) vede ogni anno la partecipazione di centinaia di comuni italiani che fanno spegnere l'illuminazione pubblica di alcune piazze e monumenti fra i più rappresentativi dopo le 18 in un giorno intorno al 16 febbraio, nella ricorrenza dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.

Dal 2005, la campagna in questione raggiunge con sempre maggiore successo la sua lodevole finalità di sensibilizzazione sociale, conseguendo un obiettivo transitorio di risparmio energetico attraverso la pratica dell'austerità. D'altra parte, spegnendo le luci si rimane al buio; ed è impensabile spegnere le luci di piazze e monumenti nel paese con il più vasto patrimonio storico-artistico del mondo, visitato ogni anno da 50 milioni di turisti (14).

Al contrario, oggi è possibile illuminare piazze e monumenti con im-

pianti che risparmiamo fino all'80 per cento dell'energia utilizzata in precedenza, fornendo peraltro più luce, e di qualità radicalmente migliore, applicando ai nuovi corpi luminosi le tecnologie del digitale e i principi del *lighting design* (15).

È l'efficienza energetica in azione: crescita e non decrescita. Ovvero, fare di più (e meglio) con meno. Una crescita basata su tecnologie radicalmente nuove, e generalmente poco conosciute (16), la cui applicazione è effettivamente capace di coniugare tutela dell'ambiente, disponibilità dell'energia e sviluppo economico.

Le risorse significative e viepiù crescenti liberate nei comuni in seguito agli investimenti delle aziende partecipate in queste tecnologie potranno essere dedicate a progetti considerati prioritari inclusi, per esempio nuovi programmi formativi per l'innovazione nelle imprese o per la riqualificazione di lavoratori temporaneamente disoccupati.

Ancora, le aziende partecipate potranno entrare in partnership con centri di ricerca in Italia e all'estero e mantenersi così alla frontiera applicativa di tecnologie che conoscono tassi di innovazione rapidissimi. Nel farlo, realizzando per più anni gli investimenti richiesti, diverranno imprese dai servizi differenziati e a elevato contenuto tecnologico, realizzando parte di quella ristrutturazione industriale di cui ha urgente necessità la gran parte del sistema produttivo italiano (17).

Sta ai sindaci identificare sul mercato i giovani manager ad alto potenziale capaci di rendere le aziende partecipate locali co-protagoniste del nuovo sviluppo italiano: quello sostenibile, in grado di coniugare



**In sintesi**

I servizi pubblici locali ricoprono un ruolo decisivo per la capacità di attrazione e per la competitività dei territori in cui operano. Le aziende partecipate che li gestiscono potranno diventare i **soggetti attuatori delle strategie di sviluppo sostenibile sul territorio**, a condizione che i sindaci siano capaci di selezionare sul mercato, in base a capacità e competenze, i giovani manager di alto livello richiesti da una simile transizione.

Nell'attuale fase di accelerazione tecnologica e politica, il tema della crescita economica è strettamente interrelato a quello dell'**adozione delle nuove tecnologie dell'energia e dei principi dell'economia circolare**. Investendovi, le aziende partecipate diverranno imprese dai servizi differenziati e a elevato contenuto tecnologico, realizzando quella ristrutturazione industriale di cui ha necessità gran parte del sistema produttivo italiano.

concretamente crescita economica e tutela dell'ambiente, contribuendo ulteriormente alla capacità attrattiva dei formidabili territori italiani. ■

Esplora **e&mplus** su [www.economiaemangement.it](http://www.economiaemangement.it)

(14) World Tourism Organization, *UNWTO World Tourism Barometer*, 14, March 2016.  
 (15) M. Pagliaro, *LED Lighting: Rivoluzione nell'illuminazione*, Narcissus.me, 2014  
 (16) W. Gerstlberger, M.P. Knudsen, B. Dachs, M. Schröter, «Closing the Energy-Efficiency Technology Gap in European Firms? Innovation and Adoption of Energy Efficiency Technologies»,

*Journal of Engineering and Technology Management*, 40, 2016, pp. 87-100.  
 (17) G. Ciccarone, E. Saltari, «Cyclical Downturn or Structural Disease? The Decline of the Italian Economy in the Last Twenty Years», *Journal of Modern Italian Studies*, 20(2), 2015, pp. 228-44.